ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ.....7
1.1.Теоретические основы понятия "принципы организации и деятельности прокуратуры".....7
1.2.Система, классификация принципов организации и деятельности прокуратур.....13
ГЛАВА 2. ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ «ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ» В ИСТОРИЧЕСКОМ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОМ АСПЕКТАХ.....19
2.1.Исторический анализ возникновения и развития принципов организации и деятельности прокуратуры в РФ.....19
2.2.Принципы организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах.....36
2.3.Содержание законодательно закрепленных принципов организации и деятельности российской прокуратуры.....45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Проблемы деятельности органов государственной власти, которые обеспечивают верховенство закона, а также единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина приобретают все больший интерес на современном этапе развития общества и построения российского государства.

Организация и деятельность всех органов государства, в том числе и прокуратуры Российской Федерации, основываются на определенных идейных основах (принципах), которые отражают отличительные черты правового положения каждого из этих органов и дают возможность тем самым индивидуализировать и обособить положение любого из них. Непосредственно в их основании обусловливается зона ответственности прокуратуры, компетенция прокурорских сотрудников, формируется законодательство о прокуратуре и прокурорском надзоре. Вытекая из чего, принципы являются базовыми элементами построения российской прокуратуры и направления ее деятельности.

Действующий Закон о прокуратуре не идеален в части, содержащей принципы организации и деятельности прокуратуры: в теории и практической деятельности возникают некоторые проблемы, которые связаны с содержанием и сферой действия указанных принципов. В отличие от принципов прокуратуры советского периода, содержание и направленность принципов, закрепленных в действующем Законе о прокуратуре, состоят на новой социально-экономической и политической основе, поэтому остается множество незакрытых вопросов, затрагивающих их новое содержание и новое направление их действия.

Помимо этого, окончательно не определен законодательные статус указанных принципов. В настоящий период времени принципы организации и деятельности российской прокуратуры до сих пор

не закреплены в Конституции Российской Федерации, в которой всего лишь одна 129 статья посвящена прокуратуре Российской Федерации и помещена в главу 7 "Судебная власть". Данная ситуация соответственно порождает проблематику разграничения принципов организации и деятельности российской прокуратуры с принципами судопроизводства.

Описанные условия говорят об актуальности выбранной темы выпускной квалификационной работы и обуславливают ее непосредственный выбор.

Степень научной разработанности темы. До настоящего времени принципы организации и деятельности российской прокуратуры не получили достаточной проработанности с точки зрения науки.

В дореволюционной России некоторые аспекты, касающиеся исследуемой темы, пытались рассматривать такие известные авторы, как Буцковский Н., Викторский С.И., Градовский А.Д., Гредингер Ф., Ключевский В. О., Колмаков Н. М., Кони А. Ф., Муравьев Н. В. и другие.

Существенный вклад в формирование теоретических начал сущности принципов права в целом и принципов организации и деятельности российской прокуратуры в частности внесли труды таких советских и современных российских ученых как Алексеев С. С. , Аргунов В. Н., Басков В. И., Бессарабов В. Г., Винокуров Ю. Е., Гурвич М. А., Ергашев Е. Р., Звирбуль В. К., Кириллова Н. П., Кожевников О. А., Козлов А. Ф., Коробейников Б. В., Крюков В. Ф., Ломовский В. Д., Рохлин В. И., Савенков А. Н., Скуратов Ю. А., Смирнов А. Ф., Сухарев А. Я., Туйков В. И., Шалумов М. С., Шершеневич Г. Ф., Яковлев В. Ф, Ярков В . В. и др.

Признавая важность вышеназванных трудов в исследовании темы выпускной квалификационной работы, невозможно заявлять о том, что принципы организации и деятельности российской прокуратуры приобрели в настоящее время необходимую научную разработку, как основные идейные начала, азы, на которых основывается вся организация и деятельность прокуратуры Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы заключается во всестороннем анализе принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации и направлена на выявление теоретических и практических проблем их реализации.

Для достижения названной цели в научной работе поставлены и решаются следующие **основные задачи:**

- определить теоретические основы понятия "принципы организации и деятельности прокуратуры";

- раскрыть систему и классификацию принципов организации и деятельности прокуратуры;

- провести исторический анализ принципов организации и деятельности прокуратуры в РФ;

- изучить и проанализировать принципы организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах;

- исследовать содержание законодательно закрепленных принципов организации и деятельности российской прокуратуры.

В качестве **объекта исследования** выступают отношения, которые возникают в ходе реализации законодательных норм о прокуратуре Российский Федерации, фиксирующих главные идеологические основы (принципы) организации и деятельности российской прокуратуры.

Предметом исследования определены нормы действующего и ранее действующего российского законодательства, а также правовые нормы ряда зарубежных стран о прокуратуре.

Теоретическая и нормативная основа исследования. В процессе выполнения выпускной квалификационной работы были изучены и проанализированы научные труды (диссертации, монографии) многих российских и советских ученых, использован значительный объем периодических и иных печатных изданий по науке, теории и практике прокурорского надзора, материалов сети Интернет.

Нормативная основа исследования состоит из норм Конституции Российской Федерации и Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации», нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, норм иных отраслей российского права. Также в работе были рассмотрены и использованы нормы ранее действующего законодательства о прокуратуре и прокурорском надзоре, в том числе современная судебная практика российских судов.

Теоретическая значимость заключается в сформулированных положениях о содержании и проблемах законодательного регулирования принципов организации и деятельности прокуратуры, что, безусловно, дополняет теорию прокурорского надзора.

Практическая значимость выпускной квалификационной работы состоит в том, что ее положения и выводы могут быть применены в законотворческой деятельности при совершенствовании действующего законодательства в рассматриваемой области права, а также в учебном процессе при преподавании прокурорского надзора и иных учебных дисциплин в образовательных учреждениях и соответствующих спецкурсов, применении в научно-исследовательской деятельности.

Научная новизна исследования определяется его объектом и предметом, целями и задачами, теоретической и нормативной основой и объясняется отсутствием углубленных теоретических и научных разработок по рассматриваемой теме. На сегодняшний день вопросы формирования принципов организации и деятельности прокуратуры недостаточно разработаны.

Структура определена целями и задами исследования и включает введение, две главы, которые объединяют пять параграфов, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

1.1.Теоретические основы понятия "принципы организации и деятельности прокуратуры"

Принципы организации и деятельности прокуратуры занимают существенное место среди основных положений теории прокурорского надзора. Такие ученные как Стуканов А. П., Лукичев Ю. А., называя данные принципы принципами прокурорского надзора, делают отметку и прерогативу в том, что «они в концентрированной форме выражают его природу, влияют на содержание правового регулирования в сфере прокурорско-надзорной деятельности». В связи с чем, по мнению вышеуказанных авторов, «проблема принципов прокурорского надзора постоянно привлекает внимание исследователей».[1] С указанным мнением можно согласиться частично, так как ошибочно отождествлять понятия «принципы организации и деятельности прокуратуры» и «принципы прокурорского надзора», исходя из того, что в статье 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 года № 2202-1[2] с внесением последующих изменений и дополнений представлена совершенно четкая дефиниция принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Понятию принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации уделяется немалое внимания со стороны различных авторов, ученных, что воплощается в многообразии определений их понятий, а также роли в правоприменительной деятельности.

Например, по мнению Ю.Е. Винокурова и ряда других авторов, принципы организации и деятельности прокуратуры — это основополагающие,

---

[1] Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник / Под ред. д.ю.н., проф. В.И. Рохлина. - СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов», 2000. - С. 37 - 38.

[2] О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 22.12.2014, с изм. от 17.02.2015) // Российская газета, N 39, 18.02.1992.

руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многогранной деятельности органов прокуратуры и основные предъявляемые к ней требования. Это принципы, которые реализуются и имеют свое воплощение в процессе организации и осуществления главной функции прокуратуры - прокурорского надзора.[1]

Ю.А. Лукичев и А.П. Стуканов в теоретическом положении называют принципы организации и деятельности прокуратуры в качестве «принципов деятельности прокуратуры и прокурорского надзора» и понимают под ними закрепленные в нормах права соответствующие положения, которые в свою очередь задают социальную сущность данного вида надзора и основные, искомые моменты в его организации и функционировании. Они отмечают, что принципы прокурорского надзора - это основные и наиболее общие положения, закрепленные в соответствующих правовых нормах. Однако не каждое, с их точки зрения, положение, в той или иной степени характеризующее организацию и деятельность прокуратуры, может быть признано принципом. Авторы самостоятельно выделяют несколько критериев, а также признаков принципов прокурорского надзора. С их точки зрения и обобщения, принципы прокурорского надзора должны состоять исходя из следующих положений:

а) быть нормой права, то есть получить свое закрепление в законе, поскольку никакие идеи сами по себе не могут регулировать правовые действия и правовые отношения до тех пор, пока не обретут государственно-властный, а поэтому и общеобязательный характер;

б) определять в организации прокуратуры и ее деятельности основные, исходные моменты, из которых следуют нормы более частного характера, поскольку принципами любой правовой деятельности могут быть лишь положения, определяющие основное социальное содержание соответствующих конкретных правовых норм и фактической деятельности, осуществляемой на их основе. Авторы справедливо обозначают роль принципов организации и

[1] Прокурорский надзор. Учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Ю. Винокурова. - Москва : Юрайт, 2013. – С.18.

деятельности российской прокуратуры. Исходя из мнений вышеуказанных авторов и их соответствующих выводов следует то, что принципы прокурорского надзора непосредственно закреплены в соответствующих правовых нормах и догмах, в связи с чем они получают возможность и приоритет стать действительной основой деятельности прокуратуры, а также организации прокурорского надзора и его осуществления, способность влиять на содержание и применение всех остальных норм и институтов прокурорского надзора.[1]

Указывается, что принципы осуществления прокурорского надзора невозможно отделить от принципов организации деятельности прокурора, так как организация и осуществление прокурорского надзора имеют общую тесную взаимосвязь и неразделимы. Особенно если рассматривать принципы организации и деятельности прокуратуры в системе, то они являются едиными, неделимыми структурными и функциональными началами прокурорского надзора.[2]

В.И. Басков определяет принципы организации и деятельности прокуратуры как закрепленные в Конституции Российской Федерации и в других законах основополагающие требования, которые выражают политическое и государственное назначение прокуратуры, определяют задачи и полномочия прокуроров, а также содержание и характер правовых средств и методов по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве, а также содержат признаки и качества, определяющие отличие органов прокуратуры от иных государственных органов, в том числе и от правоохранительных.[3] Данное положение имеет некое противоречие, поскольку прокуратура по роду выполнения свох

---

[1] Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. - СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов, 2000. - С. 39.

[2] Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук. - Екб.: Уральское юридическое издательство, 2004. - С. 22.

[3] Басков В. И. Прокурорский надзор. Учеб.-метод. пособие /В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак.. - М. : Зерцало, 1998. С.68.

функций и роду деятельности является правоохранительным органом и входит в структуру правоохранительных органов.

По определению А.Н. Савенкова, принципы организации и деятельности прокуратуры - общие руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны организации органов прокуратуры, их деятельности, как в целом, так и в части осуществления надзорных функций. Это те основополагающие идеи, которые определяют сущность прокуратуры, ее цели, порядок организации системы прокурорских органов, ключевые положения, которыми руководствуется прокуратура при решении возложенных на нее задач.[1]

По мнению Н.П. Кирилловой, принципы организации и деятельности прокуратуры — это наиболее общие основные положения, закрепленные в соответствующих правовых нормах, определяющие сущность и содержание института прокуратуры как государственного органа, порядок его формирования, функционирования, а также природу правового регулирования прокурорско-надзорной и иной деятельности прокуратуры.[2]

О.А. Кожевников и В.В. Кравчук определяют принципы организации и деятельности прокуратуры как руководящие начала, взятые законодателем за основу правового регулирования организации и деятельности прокуратуры.[3]

Таким образом, налицо многообразие взглядов на трактовку понятия принципов организации и деятельности прокуратуры.

Выше было установлено, что принципы права — это идейно-политические и нормативно-руководящие азы, основы права, поэтому наиболее точным будет иметь представление следующего определения понятия принципов организации и деятельности прокуратуры, а именно:

---

[1] Прокурорский надзор в Российской Федерации. учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Н. Савенкова - Москва : Дашков и К , 2009. С. 57.

[2] Кириллова Н. П. Прокурорский надзор. учебник /Н. П. Кириллова; Санкт-Петербургский гос. ун-т. - Москва : Юрайт, 2014. – С.24.

[3] Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук. - Екб.: Уральское юридическое издательство, 2004. - С. 57.

принципы организации и деятельности российской прокуратуры - это идейно-политические и нормативно-руководящие азы, основы прокурорского права, которые имеют свое закрепление и отображение в Конституции Российской Федерации, в Федеральном Законе «О прокуратуре российской Федерации», иных нормативно-правовых актах о прокуратуре Российской Федерации и прокурорском надзоре, которые составляют качественные особенности данной отрасли права и выражают закономерности становления, развития и осуществления прокурорского права.

Из данного определения устанавливаются **две основные роли и функции, которые выражают принципы организации и деятельности прокуратуры:**

1) воздействие на общественные отношения и их регуляция (регулятивная роль, функция)

2) оказывают влияние на развитие прокурорского права (нормообразующая роль, функция).

В свою очередь необходимо отличать принципы организации и деятельности прокуратуры от целей, задач и функций указанного ведомства. В теории и практике прокурорского надзора часто проводят отождествление данных категории, что вызывает в некой степени проблематичность. Следует определить соотношение принципов с целями, задачами и функциями прокуратуры.

Выше было дано определение понятию «принципы организации и деятельности российской прокуратуры», из которого следует, что принципы -это основные идеи, мысли, которые являются продуктом мыслительной деятельности человека, изначально возникают в процессе его сознания. Иначе говоря, принципы имеют в качестве предпосылки идеи, взгляды и теории народа, человека и законодателя. Цели прокуратуры - это определенный результат, на достижение которого направлены все функции прокуратуры, это вся ее деятельность в целом и, в частности, одна из ее главных функций -прокурорский надзор. Цели прокурорского надзора определяются статусом

прокуратуры, ее местом и ролью в государстве, в то время как принципы, наоборот, определяют статус, место и роль прокуратуры в государстве. Наиболее конкретизированы цели прокуратуры в пункте 2 статьи 1 Федерального Закона о прокуратуре, где отображено: 1) обеспечение верховенства закона; 2) обеспечение единства и укрепления законности; 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Для достижения поставленных целей органам прокуратуры приходится решать конкретные задачи, причем для их решения приходится выполнять различные функции.

Задачи прокуратуры — это категория, которая по сравнению с целями более частная, конкретная, ограниченная и многочисленная. Задачи значительно различаются между собой по содержанию, по средствам и способам их решения, по кругу субъектов - органов прокуратуры, ставящих и решающих их. Сам законодатель различает цели прокуратуры и принципы ее организации и деятельности, цели прокуратуры закреплены, как уже отмечалось, в пункте 2 статьи 1 Федерального Закона о прокуратуре, принципы - в статье 4 этого же Закона. Принципы, как было установлено ранее, выражают внутри отрасли две основные роли: регулятивную и нормообразующую. Цели, задачи и функции прокуратуры такие роли не выполняют.

1.2.Система и классификация принципов организации и деятельности прокуратур

Разные авторы предлагают множество различных классификаций принципов организации и деятельности российской прокуратуры.

Однако, ряд авторов вообще не предлагает никакой классификации принципов по каким-либо основаниям (Ю.Е. Винокуров, Ю.А. Лукичев и А.П. Стуканов, В.И. Басков, А.Н. Савенков и др.), а просто перечисляют их и раскрывают их сущность.

В.Г. Бессарабов предлагает следующую классификацию принципов

организации и деятельности прокуратуры, разделяя их на две, с его точки зрения, основные группы: первая - *конституционные принципы*, то есть те, которые установлены Конституцией Российской Федерации (далее -Конституция РФ) *или могут быть выведены на основе содержащихся в ней положений* (законность, единство, централизация, гласность); вторая -*принципы, установленные Федеральным Законом «О прокуратуре Российской Федерации»* (далее - Закон) *или выведенные теоретиками прокурорского надзора на основе содержащихся в нем норм* (например, принцип руководящей роли прокурора в уголовном преследовании и в расследовании преступлений, принцип объективности и непредвзятости прокурора в его деятельности и другие). По мнению указанного автора, поскольку названный закон полностью воспроизводит конституционные принципы, под второй группой подразумеваются принципы, которые в Конституции РФ прямо не называются.[1]

Как видно, здесь классификация принципов проведена по характеру нормативного источника, в котором закреплены данные принципы, или по форме их нормативного выражения. Представляется, что приведенная классификация В.Г. Бессарабова недостаточно полная и не отражает четкой системы принципов организации и деятельности российской прокуратуры.

В.Ф. Крюков отмечает, что принципы организации и деятельности прокуратуры дифференцируются по различным признакам: в первую очередь -*одновременно действующие принципы организационного построения прокуратуры и принципы прокурорской деятельности, то есть принципы универсального характера* (универсальные принципы); *принципы функционирования* (функциональные), связанные только с деятельностью прокуратуры: организационные и процессуальные принципы деятельности органов прокуратуры и их кадрового аппарата. В связи с этим он предлагает такую классификацию: в зависимости от уровня установления - *конституционные и отраслевые принципы;* по предметной направленности -

[1] Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. - М.: Проспект, 2006. - С. 97.

общие (базовые) и индивидуальные (характерные только для прокуратуры) принципы; в зависимости от характера - *универсальные и специфические* принципы. К группе конституционных, отраслевых принципов универсального характера автор относит принцип государственно-правового внесудебного порядка защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. К группе конституционных индивидуальных принципов универсального аректера - принцип единства и централизации прокуратуры РФ. К группе индивидуальных отраслевых - принцип независимости и самостоятельности органов прокуратуры; принцип обязательности исполнения требований прокурора. К группе общих отраслевых принципов универсального характера - принцип гласности. И наконец, к группе конституционных общих принципов универсального характера - принцип законности; принцип демократизма и гуманности.[1]

Представляется, что приведенная классификация В.Ф.Крюкова, хотя и имеет право на существование, тем не менее, достаточно сложна для усвоения. Кроме того, эта классификация также, как и предыдущая, не отражает четкой системы принципов организации и деятельности российской прокуратуры.

О.А. Кожевников и В.В. Кравчук подразделяют принципы организации и деятельности прокуратуры на три группы: 1) Общие (организационные) принципы (законности и гласности). Они поясняют, что прокуратура - часть государственного аппарата, поэтому для ее организации и деятельности характерны эти наиболее общие принципы, определяющие организацию и деятельность всего аппарата в целом; 2) Специфические (прокурорские) принципы (независимости, единства, централизации и единоначалия); 3)[1] Отраслевые принципы, заимствованные прокурорским надзором из различных отраслей процессуального права.[2]

---

[1] Прокурорский надзор. учебное пособие /В. Ф. Крюков. - Москва : Норма, 2010 - С. 91, 94 - 102.

[2] Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук. - Екб.: Уральское юридическое издательство, 2004. - С. 22 - 26.

Приведенная классификация представляется крайне спорной. В частности, неверно выделять отраслевые принципы организации и деятельности прокуратуры, так как принципы, прокуратуры должны быть закреплены в законодательстве о прокуратуре, однако ни в Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном Законе о прокуратуре не выделяются отраслевые принципы.

Необходимо отметить, что принципы организации и деятельности прокуратуры неправильно классифицировать по общим целям их формирования, поскольку они имеют свое содержание и направленность влияния на развитие права, на появление новых норм. Но важно при этом то, что принципы, как уже было установлено, раньше, не только регулируют, но и развивают, и образуют новые нормы.

Некоторые авторы выделяют еще одну группу принципов — внутриорганизационные принципы. В.Т. Бессарабов относит к внутриорганизационным принципам зональный, предметный и предметно-зональный принципы, в соответствии с которыми обычно осуществляется распределение обязанностей в структурных подразделениях органов прокуратуры различных уровней.[1] А.А. Чувилев выделяет зональный и предметный принципы.[2]

Однако надо полагать, что отнесение внутриорганизационных принципов к принципам организации и деятельности российской прокуратуры ошибочно, поскольку внутриорганизационные принципы, касаются *организации работы прокуратуры*, а не ее организации с точки, зрения ее структуры, как. это подразумевается в Законе.

Как видно, все приведенные выше классификации принципов организации и деятельности прокуратуры представляют собой некую систему. Согласно толковому словарю русского языка С.И: Ожегова система

---

[1] Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. - М.: Проспект, 2006. С. 109.

[2] Чувилев А.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. - М.: Юрист, 2000. - С. 89.

— это определенный порядок в расположении и связи действий, нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей.[1] *Поэтому, как уже отмечалось выше, с этой точки зрения принципы организации и деятельности прокуратуры являются едиными, неделимыми структурными и функциональными началами прокурорского надзора.*

Таким образом, изложенное явное многообразие суждений различных теоретиков прокурорского надзора относительно классификации принципов организации и деятельности российской прокуратуры показывает, что эта классификация принципов может быть различной в зависимости от выбранных оснований.

Бесспорно, вопрос о системе принципов организации и деятельности российской прокуратуры является одним из важных вопросов в науке прокурорского надзора, решению которого препятствует ряд проблем.

Одной из таких проблем можно считать отсутствие в науке прокурорского надзора по настоящее время единой системы принципов организации и деятельности российской прокуратуры. Это мнение разделяют, например, Ю.А. Лукичев и А.П. Стуканов, отмечая, что отсутствие единой системы принципов вряд ли способствует познанию природы и содержания прокурорского надзора.

По мнению указанных авторов, «при отнесении того или иного положения к принципам прокурорского надзора следует учитывать, что их система - это не сумма хотя и важных, но взятых произвольно положений, оценка которых в качестве принципов прокурорского надзора зависит от усмотрения исследователя».[2]

Безоговорочным видится то, что сущность организации и деятельности российской прокуратуры, ее целей, задач и функций проявляется во всей системе принципов, которая основана на полноценной взаимосвязи. Речь идет о

---

[1] Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. / под ред. д.филол.н., проф. Л.И. Скворцова. - 27-е изд., испр.. - Москва : АСТ Мир и Образование, 2014. – С.719. 735 с.

[2] Прокурорско-надзорное право. учебное пособие /Л.Н. Никитин, В.И. Рохлин, Е.Л. Никитин. - Санкт-Петербург: Изд-во РГПУ, 2005. - 242 с.

том, что принципы организации и деятельности прокуратуры, закрепленные в Конституции Российской Федерации и Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации», взаимообусловлены и тесно и взаимосвязаны. Они неразрывны и лишь в совокупности могут обеспечить организацию и деятельность прокуратуры.

Разнообразная взаимосвязь принципов организации и деятельности российской прокуратуры **позволяет систематизировать их по двум важным основаниям:**

I. По сфере действия в одной или нескольких отраслях права:

1)общеправовые принципы,

2)межотраслевые принципы,

3)специфические отраслевые (специфические прокурорские) принципы,

4)принципы отдельных институтов (направлений) прокурорского надзора;

II. По характеру нормативного источника, в котором закреплены принципы (по форме нормативного выражения):

1) конституционные принципы,

2) принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве (то есть в Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» и в других нормативно-правовых актах, касающихся прокурорского надзора).

Как следует из анализа указанных выше оснований классификации принципов организации и деятельности российской прокуратуры, поскольку каждое из этих оснований имеет самостоятельное значение, то допускается классифицировать рассматриваемые принципы по другим основаниям.

ГЛАВА 2. ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ «ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ» В ИСТОРИЧЕСКОМ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОМ АСПЕКТАХ

2.1.Исторический анализ возникновения и развития принципов организации и деятельности прокуратуры в РФ

Для более правильного понимания и толкования сущности и назначения принципов организации и деятельности отечественной прокуратуры на современном этапе развития государственности, а также определения проблемных моментов, связанных с ними, необходимо обязательно обратиться к истории зарождения данных принципов, а именно выявить, исследовать и понять причины, условия и особенности их возникновения, причины и условия их изменения на том или ином этапе истории, особенности понимания людьми разных исторических периодов сущности и назначения этих принципов.

Изучая историю возникновения и развития принципов организации и деятельности российской прокуратуры, мы увидим, что одновременно с этим процессом происходит становление и развитие науки прокурорского надзора, которая проявляет всеобщий масштабный интерес к указанным принципам. Доказательством этому является появление не только многочисленных нормативно-правовых актов о прокуратуре и прокурорском надзоре, но и множества научных трудов, литературы, по этому вопросу различных государственных, политических и научных деятелей разных исторических эпох, которые пытаются, каждый со своей точки зрения, определить место и роль прокуратуры и прокурорского надзора в обществе и государстве, их цели, задачи и функции, полномочия работников органов прокуратуры, и решить иные проблемы в этой сфере, в том числе относительно принципов организации и деятельности прокуратуры и прокурорского надзора. Возникают споры вокруг сформированных проблем, что в свою очередь влечет появление различных точек зрения, взглядов, мнений.

Вырабатываются различные концепции, теории, подходы касательно становления и развития института прокуратуры, прокурорского надзора и принципов, на которых они обосновываются.

Таким образом, научно-исторический аспект занимает одно из важнейших мест при изучении принципов организации и деятельности российской прокуратуры.

История возникновения принципов организации и деятельности российской прокуратуры берет свое начало со времен царствования Императора Петра I, учредившего в России специализированный государственный орган - прокуратуру, и заложившего основы современного прокурорского надзора. Конечно, это были еще не те принципы, на которых базируется организация и деятельность современной российской прокуратуры, но признаки этих принципов были уже налицо.

В указах Петра I целесообразно подчеркнуть, **во-первых,** черты принципа законности. Так, из Указов от 12 января 1722 года о создании прокуратуры, в Российской империи[1] и от 27 апреля 1722 года «О должности Генерал прокурора» следует, что «прокуратура учреждалась с целью осуществления гласного контроля (надзора) за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти».[2] Также, согласно названному выше Указу «О должности Генерал-прокурора» Генерал-прокурор в качестве «ока государева» и «стряпчего о делах государственных» осуществлял надзор непосредственно за законностью деятельности высшего государственного органа страны — Сената, который должен был действовать в строгом соответствии со своим регламентом и указами императора. Кроме того, прокуроры должны были осуществлять надзор и за законностью в деятельности других государственных органов, а также вели наблюдение за интересами казны, осуществляли надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Прокуроры были вправе опротестовать незаконные

[1] 'ПСЗ.Т4. 1830. №3877
[2] 'ПСЗ.Т4. 1830. №3979

решения государственных органов и вносить предложения по устранению иных нарушений законов.

Таким образом, прокуроры преимущественно в рамках своей компетенции осуществляли надзор за соблюдением законности в деятельности нескольких государственных органов, в том числе и высшего государственного органа - Сената, а также должностных лиц и издаваемых ими правовых актов.

Осуществляя надзор за законностью в деятельности указанных выше органов и должностных лиц, прокуроры должны были самостоятельно действовать на основании законов (указов императора) и не нарушать их. Петр I также придавал этому моменту существенное значение. 18 января 1722 года Император назначил на эту должность генерал-прокурора Павла Ивановича Ягужинского, а его помощником, обер-прокурором, Григория Григорьевича Скорнякова-Писарева. Представляя Сенату первого генерал-прокурора, Петр I обратил внимание на законность в действиях самого генерал-прокурора: «...А хоть бы вам показалось, что он поступает противно моим государственным выгодам, вы однако ж их выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления».[1] В случае, если сами прокуроры нарушали принцип законности, они подлежали суду. В пункте 1 статьи III Указа от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора»[2] сказано: «Должен смотреть над всеми прокуроры, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали». И далее - в пункте 2: «А ежели кто в чем преступит, то оных ссудить в Сенате». И в пункте 4: «Таюке, ежели на прокураторов будет доношения, что они званий своих истинно и ревностно не исполняют, то их в суде представлять Сенату ж».[3]

Таким образом, изначально, с момента создания, прокуратура намечалась не столь как орган обвинительный, а главным образом как орган надзора за соблюдением законов. При этом на первом месте стоял принцип законности: с

---

[1] Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Зерцало, 1998. - С. 16. [2]nC3.T.VI. 1830. №3979.

[2] ПС3.Т4. 1830. №3979

[3] Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник /Под ред. В.И. Рохлина. - СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов, 2000. -С. 11.

одной стороны, прокуроры надзирали за соблюдением законов Российского государства всеми поднадзорными субъектами, с другой стороны, сами были обязаны соблюдать эти законы в своей правовой деятельности. Таким образом, принцип законности петровского времени имеет все черты принципа законности в современном понимании специалистов в области прокурорского надзора.

Во-вторых, уже также имеются и черты принципа гласности. Это отмечают в своих работах разные авторы. Так, Ю.Е. Винокуров отмечает: «Прокуратура учреждалась с целью осуществления гласного контроля (надзора) за соблюдением законности.»[1]

Говоря о гласности как об одной из идейных основ организации и деятельности российской прокуратуры, вытекающей из названных выше Указов Петра I, В.И. Басков отмечает: «В отличие от службы фискалов прокуроры осуществляли надзор за исполнением законов гласно».[2]

В-третьих, налицо признаки принципа централизации, подтверждение чего находим у ряда авторов. Например, В.И. Рохлин, говоря о прокуратуре петровского времени, утверждает, что «основным принципом ее организации был признан принцип строгой централизации и подотчетности, подчиненности верховной власти». В упомянутом учебнике Ю:Е. Винокурова отмечается, что «прокуратура в России учреждалась как надзорный орган и строилась как единая система на основах принципа централизации».[3]

В-четвертых, в петровское время можно увидеть и признаки принципа единоначалия. Так, объясняя возникновение должности Генерал-прокурора и прокуратуры при Петре I, один из теоретиков прокурорского надзора дореволюционной России А.Д. Градовский видит главную причину этого возникновения в борьбе двух начал в государственном строительстве: коллегиальности и единоначалия. В связи с этим он пишет: «Должность

---

[1] Прокурорский надзор. Учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Ю. Винокурова. - Москва : Юрайт, 2013. С. 35

[2] Басков В. И. Прокурорский надзор. Учеб.-метод. пособие /В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак.. - М. : Зерцало, 1998. С.16.

[3] Прокурорский надзор. Учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Ю. Винокурова. - Москва : Юрайт, 2013. С. 36

Генерал-прокурора воплотила и резюмировала личное начало, подобно тому, как Сенат начало коллегиальное».[1]

В-пятых, надо полагать, что имелись также и элементы принципа единства организации и деятельности прокуратуры того времени. Уже в тот период, как было установлено выше, прокуратура представляла собой некоторую единую централизованную систему органов. Едины были цели и задачи прокурорского надзора: защита интересов самодержавия, обеспечение единства и укрепления законности, обеспечение верховенства императорских указов и других издаваемых им устных и письменных распоряжений, обеспечение защиты прав и свобод граждан (вспомнить хотя бы Указ Петра I от 17 апреля 1722 года «О хранении прав гражданских», в котором было провозглашено: «Понеже ничто так к управлению государством есть как крепкое хранение прав гражданских, понеже всуе законы писать, когда их не хранить...»[2]). Известно, что надзор за исполнением этого указа, как и других законов, также был возложен на прокуратуру. Уже тогда, при создании прокуратуры как органа надзора, Петр Великий одной из задач видел надзор за соблюдением прав, которые он предоставлял своим подданным) и т.д.

При Екатерине I государственная власть сосредоточилась в руках аристократии, что сказалось сначала на положении Генерал-прокурора, а затем - и всей прокуратуры в целом вместе с ее принципами организации и деятельности.

В 1730 году возникла такая уникальная ситуация, что вообще исчезли должности и Генерал-прокурора, и прокурора при Синоде, и обычных прокуроров при коллегиях. Перестала существовать прокуратура вообще как государственный орган надзора. Следовательно, о принципах организации и деятельности российской прокуратуры в этот исторический период не может

---

[1] Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII столетия и Генерал-прокуроры. - СПб., 1866 г. - С. 75.

[2] Соловьев С. М. История России с древнейших времен /Сергей Михайлович Соловьев. - Москва : АСТ Астрель, 2011. С.431.

быть и речи.[1]

2 октября 1730 года манифестом[2] императрицы Анны Иоанновны восстанавливается прокуратура вместе с принципами ее организации и деятельности («каким указом оный чин по кончине дяди нашего оставлен, и кем отрешен, того нам не известно»). Восстанавливается должность Генерал-прокурора и прокуроров в коллегиях и надворных судах. В Манифесте также отмечалось, что состояние законности в стране ниже всякого уровня, поэтому прокуратура восстанавливалась на тех же принципах и во имя тех же благородных целей, что и при Петре I.

Вторично прокуратура вместе со всеми принципами была отменена в регентство Анны Леопольдовны. 17 ноября 1740 года Генерал-прокурор князь Н.Ю. Трубецкой неожиданно был отстранен от должности. Вновь встал вопрос о существовании прокуратуры как государственного органа вообще. Указом от 15 декабря 1740 года утверждались должности обер-прокуроров в Сенате и Святейшем Синоде. Следовательно, упразднялась должность Генерал-прокурора, а обер-прокуроры оставались без подчиненных.[3]

В период царствования Елизаветы Петровны, как известно, Указом Императрицы от 12 декабря 1741 года «О восстановлении всех прав Сената и подтверждении прав Генерал-прокурора»[4] прокуратура вместе со всеми петровскими принципами ее организации и деятельности была восстановлена в своих прежних прерогативах в рамках указов Петра I. Например, в этот период прокуратуре был придан ряд полномочий по осуществлению надзора за проведением в жизнь действующих и вновь принимаемых законов, что говорит о возрождении принципа законности в деятельности органов прокуратуры.

При Екатерине II возникает некоторая парадоксальная ситуация относительно принципов организации и деятельности прокуратуры. **С одной**

---

[1] Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. - 1997. -№ 2. - С. 11-12.
[2] ПСЗ. Т. VIII. 1830, № 5625.
[3] Ключевский В.О. Из курса русской истории. Соч. Т. 4. - М., 1989. - С. 177.
[4] ПСЗ.Т.Х1. 1830. №8207.

стороны, возрастает роль прокурора, идет некоторая тенденция укрепления принципов прокурорского надзора и самой прокуратуры как органа надзора, но **с другой стороны,** в то же время возникает ряд проблем на пути развития названной тенденции, в том числе проблема ослабления некоторых принципов организации и деятельности российской прокуратуры.[1]

В одном из важнейших документов, регулирующих деятельность прокуратуры при Екатерине Ш - «Учреждениях для управления губерний Всероссийской Империи», - содержалась специальная, отдельная глава «О прокурорской и стряпческой должности». В статье 404 указанного документа важное значение придается? принципу законности: «Вообще губернский' прокурор и губернские.стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки»[2]. Еще один важнейший документ - «Свод законов Российской империи» - возлагал в губерниях и уездах на прокуроров надзор за правильным применением законов всеми государственными органами («присутственными местами»), в том числе судами. В судах прокуроры были обязаны охранять интересы «лиц: **28** беспомощных», таких как: глухонемые, несовершеннолетние и другие. Прокуроры участвовали в заседаниях поднадзорных органов или истребовали рассматриваемые ими дела, проверяли на предмет соответствия законам их постановления и опротестовывали незаконные акты.

Таким образом, прокуроры стояли на страже принципа законности, потому что на них возлагалось предупреждение нарушений законов, принятие мер к пресечению нарушений, в том числе путем опротестования незаконных правовых актов. В таком виде принцип законности екатерининского времени

---

[1] Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. - М.: Российская политическая энциклопедия, 1994.-С. 148.

[2] Российское законодательство X -XX веков: В 9-ти томах. Т. 5. - М.: Юридическая литература. 1987. - С. 170

приобретал черты принципа законности, на котором основывается деятельность современной российской прокуратуры.

После губернской реформы 1775 года изменяется принцип независимости прокуратуры. Российская империя была разделена на 40 губерний (к концу XVIII века их стало 50). В каждой из губерний были должности и учреждения губернских прокуроров. В новом аппарате губернии прокурору и его помощникам (губернским и уездным стряпчим) отводится значительная и независимая от местных властей роль. Так, наместники, поставленные во главе губерний и наделенные широкими полномочиями, не подчинялись коллегиям и могли назначать, поощрять и увольнять всех чиновников губернии, кроме членов наместнического правления и прокурорских должностей.[1] Укрепляется власть Обер-прокурора в Синоде.

Тем не менее во II половине XVIII века прокурорский надзор не мог еще действовать успешно в силу внутренних и внешних своих недостатков, в том числе и потому, что принципы прокурорского надзора никак не могли устояться, утвердиться в законодательстве и на практике, то есть не были постоянными, незыблемыми, а часто менялись.

При Павле I все вопросы Генерал-прокурор стал решать единолично или по согласованию с императором, как правило, не вынося на обсуждение Сената, что способствовало укреплению принципов независимости и единоначалия. В административной сфере Генерал-прокурор выступает в этот период в качестве министра внутренних дел, руководит деятельностью генерал-губернаторов, координирует деятельность центральных и местных властей, направленную на борьбу с преступностью, голодом и стихийными бедствиями. Таким образом, можно сказать, что при таком разнообразии всяческих функций Генерал прокурор, олицетворяющий всю прокуратуру, «занимался не тем, чем надо». Следовательно, в целом прокурорский надзор в этот период оказывается ослаблен как в центре, так и на местах, а вместе с ним ослабевает и тенденция становления и укрепления принципов организации и деятельности прокуратуры

[1] Прокуратура Республики Башкортостан: история и современность. - Уфа, 1996. - С. 9.

того времени, но при этом, как отмечают многие авторы трудов по прокурорскому надзору,[1] прокуратура в целом все же продолжала оставаться активно действовавшим государственным органом.

При Александре I продолжается тенденция ослабления прокурорского надзора, и хотя принципы организации и деятельности российской прокуратуры по-прежнему не развиваются и не укрепляются, но все же важное место продолжает отводиться принципу законности в деятельности прокуратуры. Генерал-прокурор в этот период совмещает функции министра юстиции. В сентябре 1802 года Александр I издал Манифест об учреждении министерств:[2] должности Генерал-прокурора и министра юстиции фактически объединены. Таким образом, во главе прокуратуры стал министр юстиции, который являлся членом правительства, что свидетельствует об ослаблении прокурорского надзора и о нарушении многих принципов организации и деятельности прокуратуры - в частности, принципов независимости, единства и централизации.

При Николае I продолжается укрепление принципа законности. Так, Генерал-прокурор и министр юстиции Д.В. Дашков с упорством отстаивал этот принцип, а равно и идеи законности, даже против воли императора. Например, однажды, после вынесения Сенатом оправдательного приговора лицам, обвинявшимся в совершении государственных преступлений, Дашков, зная мнение императора, пошел ему наперекор и стал требовать всем оправдательного решения теперь уже от Государственного Совета, куда Николай I перенес слушание дела, будучи недоволен решением Сената.[3]

А.Ф. Кони, характеризуя роль прокуратуры на «среднем» - губернском уровне, говорит о принципах законности и независимости в тот период: «Губернский прокурор с губернскими стряпчими составлял особое, во многих

---

[1] Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: ЗЕРЦАЛО, 1998; Прокурорский надзор. Учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Ю. Винокурова. - Москва : Юрайт, 2013.

[2] ПСЗ. Т. XXVII. 1830. № 20406.

[3] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди.-М., 2003.-С. 63.

отношениях совершенно независимое от местной администрации учреждение. Оно имело надзор за всеми присутственными местами, определения которых только тогда признавались соответствующими закону и приводились в исполнение, когда на них была известная прокурорская пометка: «читал».[1]

В 40-х - 50-х годах XIX века тенденция бюрократизации прокуратуры, ее сращивания с администрацией усиливается. Авторитет прокурорской власти в губернии в предреформенный период заметно уменьшается. Слабеет принцип законности: и губернаторы, и губернские места игнорировали протесты прокуроров, не присылали предусмотренных законом ведомостей и журналов. Так, в 1839 году сибирский губернатор отдал распоряжение полицмейстеру о недопущении губернского прокурора в тюрьму к содержащемуся там арестанту.[2]

Интересным является вопрос об уровне образования прокурорских, работников. Увеличивается число прокурорских работников с высшим юридическим образованием, что способствует укреплению принципа единства прокурорского надзора (как известно, нынешний Федеральный Закон о прокуратуре РФ предъявляет единые для всех кандидатов на должности прокурорских работников требования - высшее юридическое образование). В' середине XIX века прокуратура становится одной из «образованных» структур. В 1853 году высшее образование имели 27 губернских прокуроров (52 %), из них 16 человек закончили училище правоведения; среднее образование получили 14 человек (26 %), низшее - 2 человека, домашнее - 9 человек. Следовательно, более половины прокуроров имели специальное юридическое образование, а лица с высшим и средним образованием составляли около 80 %.[3]

Тем не менее, прокуратура вместе с ее принципами организации и

---

[1] Кони А.Ф. Собрание сочинений. Т. 5. - М.: Юридическая литература, 1968. - С. 8.

[2] Середонин СМ. Исторический обзор деятельности комитета министров. - Т. II. ч. 2. - СПб., 1902. -*СП* — 78.

[3] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди.-М., 2003.-С. 63.

деятельности накануне реформ 60-х годов XIX века находилась в сложном положении, поскольку система надзора в России в I половине XIX века сохраняла лишь относительное единство.

Таким образом, назревает острая необходимость серьезного преобразования прокурорской системы, ломки старых феодальных принципов организации и деятельности прокуратуры.

Много важных мер для развития и укрепления принципов организации и деятельности прокуратуры было сделано, бесспорно, в период правления императора Александра II. При нем деятельность органов прокуратуры была существенно трансформирована и усилена.

К 1861 году активизируется разработка нового процессуального законодательства. В пункте 8 «Учреждения судебных установлений» от 20 ноября 1864 года[1] было закреплено: «Для прокурорского надзора при судебных местах состоят обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи». Также в этом документе отмечалось, что «власть обвинительная отделяется от судебной» и, следовательно, был сделан еще один шаг в сторону независимости органов прокуратуры от других ветвей власти - в частности, от судебной;, власти, и укрепления принципа независимости прокуратуры. Важно, что провозглашалось равенство всех перед законом.

В 1862 году Государственный Совет Российской империи принимает важнейший документ - «Основные положения о прокуратуре»,[2] который устанавливал принципы организации и деятельности прокуратуры, являвшиеся незыблемыми на протяжении всего периода существования Российской империи. Следовательно, впервые в истории российской прокуратуры и прокурорского надзора основные идеи, начала, исходные положения, касающиеся организации и деятельности органов прокуратуры, получили- свое законодательное закрепление и уже по праву могли считаться и именоваться «принципами» в истинном смысле этого слова. В

[1] ПСЗ. Т. XXXIX. 1867. № 41475.
[2] ПСЗ. Т. XXXVII. 1865. № 38761.

соответствии с «Основными положениями о прокуратуре» к принципам организации и деятельности прокуратуры 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 Генеральным прокурором (он же министр юстиции);

- строжайшая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим;

- несменяемость прокуроров;

- независимость прокуроров от местных влияний при принятии ими любого решения.

По вопросу о принципах организации и деятельности прокуратуры того времени приват-доцент Московского университета СИ. Викторский справедливо писал: «1) Организована у нас прокуратура по началу единства и нераздельности прокурорской деятельности, откуда - равноправность чинов прокуратуры и право замены одного ее члена другим. 2) Вторым началом, положенным в организацию прокуратуры, является начало иерархического устройства, то есть руководство со стороны чинов прокуратуры высшего ранга чинами ее низшего ранга. Независимость каждого чина прокуратуры является третьим началом, причем она понимается в смысле лишь возможности оставаться ему последовательным в дальнейшей деятельности, раз он, руководимый своим убеждением, высказался по делу в определенном направлении, а не в смысле предоставления ему права отказаться от исполнения поручения высшего чина по обследованию преступления».[1]

Как видно, ряд основных идей, начал прокурорского надзора получил наконец-то свое законодательное закрепление и по праву мог теперь считаться принципами как таковыми.

Таким образом, во второй половине XIX - начале XX веков «новая прокуратура», хотя и продолжала оставаться органом исполнительной власти,

[1] Викторский СИ. Русский уголовный процесс. - М., 1912. - С. 184.

непосредственно подчиненным правительству, но по сравнению с губернской прокуратурой оказалась более самостоятельной и независимой от местных властей. Рос авторитет прокуратуры, укреплялись принципы ее организации и деятельности — в частности, принцип независимости.

Обеспечению независимости прокуроров от местных влияний в существенной мере способствовал установленный 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 составляли прерогативу Генерал-прокурора Российской империи.

Как видно, принципы законности и независимости российской прокуратуры дореформенного периода значительно отличаются от этих же принципов прокуратуры после реформенного периода, или «новой прокуратуры». Так, говоря о принципе независимости российской прокуратуры, отметим, что прокуратура в условиях дореформенной России находилась в определенной зависимости от губернской администрации, а «новая прокуратура» оказалась гораздо более самостоятельной: это был орган, непосредственно подчиненный правительству.

Что касается принципа законности, ситуация отображалась таким образом, что правительство не желало возвращаться к « судебной прокуратуре». В связи с чем, губернским административным присутствиям уже необходим был квалифицированный юрист, который стоял бы на правительственных позициях. Такая форма взаимодействия прокуратуры и административной власти оказалась в условиях страны, вступившей на путь капиталистического развития, наиболее удобной. Либералы, а также правительство ставили при этом на принцип законности в деятельности прокуратуры, но по-разному в сфере деятельности. Для либералов она должна была лишь создавать видимость надзора за законностью действий администрации, а для правительства являлась средством предотвращения наиболее грубых нарушений законов и злоупотреблений служебным положением в корыстных, личных интересах

чиновников губернского уровня.[1]

Укреплению и развитию принципов организации и деятельности российской прокуратуры в тот период времени препятствовал все еще сохранявший свое действие принцип сословности при формировании кадрового аппарата органов прокуратуры. При этом, в большей своей степени, только потомственные дворяне могли претендовать на данные вакансии. Так, в рассматриваемый период Обер - прокуратура Сената на 85,4 % состояла из дворянства, остальные же 14,6 % составляли другие привилегированные сословия. В окружных судах каста прокуратуры состояла на 95 % из дворян, детей духовенства и офицерства. Следовательно, прокурорские работники всесторонне ревностно защищали царский престол и режим.

Усиление реакции в 70-х - 80-х годах XIX века повлекло изменения и в деятельности прокуратуры, и в ее дальнейшем статусе. В первую очередь подвергся изменениям принцип законности. В связи с этим Ф. Гредингер писал, что в этот период прокурорский надзор «не всегда имел возможность успешно осуществлять принадлежащие ему по закону права, и вынужден был пассивно относиться к таким действиям административных властей, которые не были основаны на законе».[2]

Также постиг изменений принцип независимости органов прокуратуры и прокурорских работников. Для усиления надзора за судами по закону от 11 мая 1872 года высшие чины прокуратуры вплоть до товарищей прокурора судебной палаты получили право ревизовать окружные и мировые суды.[3] Таким образом, они фактически превращались в ревизионные органы Министерства юстиции, что ограничивало принцип гласности в деятельности прокуратуры. Так, закон от 7 июня 1872 года внес коррективы в Устав уголовного судопроизводства, которые значительно ограничили принципы гласности и состязательности сторон. Преображение принципа гласности началось еще в

---

[1] Казанцев СМ. Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 года // Вестник Ленинградского университета. Сер. 6. Вып. 1. - 1986. - С. 87 - 88.
[2] Гредингер Ф. Прокурорский надзор за 50 лет. - Пг., 1915. - С. 39.
[3] Собрание узаконений и распоряжений правительства. - 1892. - 28 декабря. - № 1296.

1866 году, когда у суда присяжных изъяли дела о печати, а административные органы побуждали прокуроров возбуждать дела в отношении наиболее смелых и изысканных публицистов и редакторов. При этом министр юстиции (он же по-прежнему Генерал-прокурор) получил право устранять гласность судебного разбирательства.

Постепенно процесс преобразился в нарушении и не соблюдении всех принципов судопроизводства, выраженное в создании военных судов, которые рассматривали дела в кратчайшие сроки с минимальными гарантиями прав обвиняемого, приговаривая к самым суровым наказаниям. Стали применяться и внесудебные репрессии: Министерству юстиции как одному из центральных органов данных репрессий было дано право применять к обвиняемому уголовные меры наказания, такие как: тюремное заключение, ссылка в Сибирь и другие.

Таким образом, в рассмотренный период исторического этапа заметно наметилась тенденция подчинить прокуратуру выполнению карательных функций, превратив ее в наказуемый орган государства. Сделать это можно было, в первую очередь разрушив основные идеи — принципы организации и деятельности российской прокуратуры в их прежнем понимании, подчинив их карательной идее и придав им наказуемый смысл.

При Александре III продолжает проводиться идеология преобразования прокуратуры в сугубо карательный орган. По-прежнему остается бездействующим принцип законности в деятельности прокуратуры. Как прокуратура могла защищать личные (индивидуальные) права и свободы личности, как того требовали законы, если власть правительства царской России оставалась высшим судебной инстанцией в сфере обеспечения свобод человека и его равенства, а ограничения указанных прав и свобод власти мотивировали то «государственной необходимостью», то «требованиями общего порядка безопасности», то «интересами целого», то целями

«самосохранения общества и государства».[1]

Во время революции 1905 - 1907 годов прокуратура доказала свою подопечность престолу. Министр юстиции всесторонне пресекал все попытки некоторых прокуроров на местах понимать принцип законности иначе, чем он сам. По его мнению, «в понятие законности входит идея охранения существующего общественного строя», и поэтому законным признавались все те действия, что такому охранению способствовали.[2]

Таким образом, наступил очередной период упадка и ослабления значения и роли принципов организации и деятельности российской прокуратуры. Это произошло в связи с возникшей в стране революционной ситуацией. Наступал новый период в истории становления и развития принципов организации и деятельности прокуратуры - период советской прокуратуры.

Подводя общий итог касательно истории зарождения и становления принципов организации и деятельности российской прокуратуры и давая общую, всестороннюю оценку историческому аспекту рассмотренных принципов, следует подытожить, что в истории этих принципов, как было установлено выше в данном параграфе, были периоды как сильного упадка развития и укрепления принципов российской прокуратуры, и, наоборот, так и их бурного развития и укрепления и становления. Как было установлено, отдельные элементы, а также черты принципов организации и деятельности российской прокуратуры в виде идей, мыслей, представлений о том, на каких основах должны строиться организация и деятельность прокуратуры России, зародились благодаря Петру I и были воплощены в его указах. В дальнейшем, спустя несколько веков, эти идеи, получив развитие и совершенствование, стали **основными идеями, которые получили законодательное закрепление и стали основой организации деятельности всей российской прокуратуры и по сей день.** Подчинение организации и деятельности российской прокуратуры

---

[1] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди.-М., 2003.-С. 63.

[2] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди.-М., 2003.-С. 80.

рассмотренным принципам было, бесспорно, важным и великим достижением науки **прокурорского надзора.**

Таким образом, пройдя в своем развитии и становлении несколько исторических периодов, преобразились и утвердились следующие принципы организации и деятельности российской прокуратуры:

1) **принцип законности,**
2) **принцип гласности,**
3) **принцип независимости,**
4) **принцип единства,**
5) **принцип единоначалия,**
6) **принцип централизации.**

2.2.Принципы организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах

Новейшие исследования деятельности прокуратуры в зарубежных странах, ее состояние по изучению законодательства данных стран показывают, что в современном мире нет единой и целостной системы, которая определила бы принципы организации и деятельности прокуратуры. Прокуратура в зарубежных странах строилась и базировалась в течение длительного периода развития касательно основ учета исторических условий и преображения страны, характера государственного механизма и экономики.

В зарубежных странах выделяется малый перечень прокуратур, которые были бы сходны по структуре организации, содержанию деятельности и принципам с институтом российской прокуратуры. Например, в Португалии органы прокуратуры не относятся ни к одной из ветвей власти, обладают функциями, схожими с целями и задачами российской прокуратуры и даже в чем-то их превосходящими.[1]

[1]Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия /

В соответствии с законодательной нормой права, а именно главой 4 Конституции Португалии, посвященной исключительно прокуратуре, прокуратура Португалии осуществляет представительство государства, уголовное преследование, защиту демократической законности от имени государства, а также интересов, определяемых законом. Прокуратура в Португалии коллегиальная, избирается самими же прокурорами. Генеральный прокурор назначается президентом Республики по представлению правительства.

Конституции зарубежных стран почти ничего не говорят или говорят очень мало о правовом статусе и в том числе принципах организации и деятельности прокуратуры. Это объясняется тем, что прокуратура рассматривается не как автономная система, а в качестве части судебной или исполнительной власти. Это практически выражается в том, что прокуратура по своему статусу организационно находится при судах и высшей прокурорской должностью является прокурор при Верховном суде страны. Судьи и прокуроры входят в корпус магистров, подчинены общим правилам законодательства о магистратуре. Представители прокуратуры - ответственные магистраты находятся в соподчинении и не могут быть переведены, временно отстранены от должности, уволены, за исключением случаев, указанных в законе. Назначение, введение в должность, перевод и передвижение по службе, применение к ним дисциплинарных взысканий входят в компетенцию ведомства Генерального прокурора.

Общего надзора прокуратура по своей компетенции не осуществляет, за исключением нормы права указанной Республикой Португалии, а также Испании, где Конституция, например, уделяет прокуратуре ст. 124, из которой можно сделать вывод о несколько иной, большей степени автономности прокуратуры от власти судебной системы.

Во всех западных странах прокуратура выступает в качестве органа обвинения, однако при всем этом в деятельности прокуратуры и законе есть

Т.В.Апарова; Ин-т междунар. права и экономики. - Москва : Триада, Лтд, 1996. - 157 с.

"основной принцип, свойственный прокурорской системе в демократическом режиме, - обеспечение прав человека и гражданина".[1]

Прокуратура Франции по своей совокупности состоит при судах. Руководит ее деятельностью и функциями министр юстиции. Прокуроры Республики состоят при трибуналах большой инстанции, но могут осуществлять свои полномочия и в трибуналах малой инстанции.

Генеральные прокуроры состоят при апелляционных судах. Всю систему возглавляет Генеральный прокурор при Кассационном суде.

Все прокуроры во Франции назначаются на должность и смещаются Президентом Республики по представлению Министерства юстиции.

Помимо поддержания государственного обвинения в суде и дачи заключений, прокуроры руководят расследованием уголовных дел и осуществляют надзор за законностью в местах лишения свободы в пределах своей компетенции и подведомственных им территорий.

Во Франции судей и прокуроров именуют магистратами. Традиционно судьи обращаются к сторонам процесса сидя, в связи с чем их называют сидящими магистратами, а прокурорских работников именуют стоящими магистратами, поскольку они обращаются к суду только стоя.

Прокуроры-магистраты приносят присягу, где упоминают следующие: "Я клянусь верно и преданно исполнять свои обязанности, свято хранить тайны судопроизводства, и мое поведение как магистрата будет достойным и беспристрастным".

Согласно ст. 6 Ордонанса N 58-1270 от 22 декабря 1958 г. "в судебном корпусе запрещаются обсуждения политического характера. Магистратам запрещено любое проявление враждебности к принципам и форме правления Республики, а также какие-либо действия политического характера, несовместимые с обязательствами, налагаемыми их должностью".

На должность магистрата сотрудники прокуратуры назначаются после

---

[1] Князева Е.Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах // Юридический мир. 2014. N 3. С. 34 - 37.

проведения конкурса. Каждый кандидат на должность должен иметь диплом о втором цикле высшего образования. Предельный возраст магистрата - 65 лет, Генерального прокурора Кассационного суда - 68 лет.[1]

В Итальянской Республике прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов о правосудии, о правах государства, о юридических лицах, недееспособных, имеет право принятия таких мер правозащитного характера, какие сочтет нужными.

Прокурор дают суду ходатайства о применении мер наказуемого характера за преступления и применении административных мер взыскания, исполнения приговоров, вступивших в законную силу, и других постановлений суда в случаях, установленных законом.

Уложение о судоустройстве N 12 от 30 января 1941 г. регулирует полномочия (компетенцию) прокурора по уголовным, гражданским делам и по надзору за исполнением законов в местах лишения свободы.

Прокуратура в Италии не выделена в самостоятельное ведомство и институт. Прокуратуры входят в состав судейского корпуса и состоят при судах. Получив сообщение о преступлении, прокуратура Италии обязана осуществлять уголовное преследование (ст. 112 Конституции Италии). Прокурор выполняет функции, предписанные ему законом, под контролем министра юстиции.

Генеральные прокуроры при местных отделениях апелляционных судов, прокуроры Республики выполняют свои функции самостоятельно либо через подчиненных им магистратов. Имеется специальная прокуратура по делам несовершеннолетних.[2]

В Англии и Уэльсе Законом 1985 года была учреждена служба государственных (коренных) обвинителей. Основополагающая функция

---

[1] Головко Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. - М. : Фирма "Спарк", 1995. – С.56.

[2] Антонов И. А. Место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе контрольной власти: (Конституц.-правовой аспект). Автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.ю.н. Спец. 12.00.02 / - М., 2003. - 23 с.

государственных обвинителей - поддержание обвинений в судах всех уровней по делам, расследованным полицией.[1]

В Германии прокуратура проводит расследование по небольшому числу наиболее сложных и затруднительных уголовных дел с участием полицейских служб.

Предъявление обвинения осуществляется прокуратурой либо по частной жалобе потерпевшим, но следственное разбирательство производится при обязательном участии органов прокуратуры.

Органы прокуратуры имеются при общих судах всех уровней. При Верховном федеральном суде функции прокуратуры осуществляют Федеральный прокурор и подчиненные суду прокуроры. Все они действуют под общим руководством министра юстиции Республики. Генеральный прокурор назначается Президентом Республики с согласия бундесрата.

При высших судах, судах земель, участковых судах действуют соответствующие прокуроры.

Полномочия участковых прокуроров имеют свои ограничения. Они вправе выступать непосредственно в участковых судах.

Должностные лица прокуратуры обязаны руководствоваться законными указаниями вышестоящих прокуроров.[2]

В Соединенных Штатах Америки предварительное расследование по уголовным делам осуществляют ФБР и множество других федеральных служб, полицейские учреждения, подчиняющиеся либо по частям соответствующего штата, либо местным властям графства, города или сельского муниципалитета. Они вправе производить аресты, допрашивать подозреваемых, разыскивать и собирать доказательства преступления и проводить иные поисковые и розыскные действия. Аресты, обыски и некоторые другие следственные действия производятся полицией с

---

[1] Уолкер Р. Английская судебная система. [Пер. с англ.] /[Предисл. Ф.М. Решетникова, с. 5-23]. - М. : Юрид. лит., 1980. – С.185.

[2] Дашков Г., Кигас В. Прокуратура в ФРГ // Законность. 1995. N 11.

предварительной либо последующей санкцией суда.

В ряде случаев предварительное расследование проводится аппаратами либо федерального атторнея (они имеются в каждом федеральном судебном органе), либо генерального атторнея штата, либо местного атторнея (графства, города и проч.).

Вышеуказанные должностные лица действуют автономно и не находятся в отношениях соподчиненности и упорядочности. Более того, даже федеральные атторнеи при принятии соответствующих решений по конкретным делам пользуются принципом независимости от Генерального атторнея США, возглавляющего Департамент (Министерство) юстиции. По сути, атторнеям всех уровней принадлежит решающая роль в возбуждении уголовного преследования, а также в решении вопроса о передаче обвиняемого суду.

Важнейшая функция атторнея - поддержание государственного обвинения в суде, при этом на стадии передачи суду в подавляющем большинстве случаев представители обвинения побуждают обвиняемого заключить так называемую сделку(договор) о признании вины в полном объеме.

Федеральные атторнеи назначаются Президентом США с согласия Сената. В большинстве штатов и на местном уровне атторнеи избираются населением и занимают свои должности благодаря поддержке той или иной политической партии.

Впрочем, отсутствие у зарубежной прокуратуры обобщенных надзорных функций (в принятом у нас понимании) не дает нам делать выводы о том, что в названных государствах они отсутствуют вовсе.

Атторнейская служба - типичный для США институт государственной власти, который не имеет аналога в правовых системах других стран мира. В ведении Генерального атторнея (прокурора) находится контрразведка, политическая полиция, они управляют тюрьмами и занимается делами иммигрантов.

Полномочия и всеобщий престиж американского прокурора за последние годы сильно изменились, атторнеи получили больше функций по осуществлению своей непосредственной деятельности, всестороннюю независимость от судебного надзора.

Прокуратура США по своему приоритету более ориентирована на борьбу с преступностью и предотвращение преступлений.[1]

Анализ деятельности прокуратуры в Германии и Японии показывает, что в этих странах все делается для того, чтобы использовать возможности прокуратуры для поддержания режима законности и правопорядка в общественности и в уголовном процессе в частности.

Что же касается государств ближнего зарубежья, то, кроме стран Балтии, органы прокуратуры и прокурорский надзор не подвергались значительным изменениям и реформированию. Прокуратуры этих государств поддерживают тесное взаимное содружество. Так, страны, вошедшие в состав СНГ, еще в 1995 г. создали Координационный совет генеральных прокуроров стран СНГ.

Координационный совет генеральных прокуроров стран СНГ является региональной организацией. В его состав входят генеральные прокуроры стран Содружества. В основе формирования и деятельности Совета находятся общность предшествующего длительного развития, реальные, объективно действующие условия и потребности повседневного сотрудничества в борьбе с преступностью, особенно транснациональной, ее организованными формами. Сотрудничество происходит в целях оказания правовой помощи в различных сферах правовых отношений.

Непосредственными функциями Совета являются: обмен информацией, взаимные консультации, выработка рекомендаций и предложений по вопросам, относящимся к ведению Совета.

---

[1] Пешков М. Современные прерогативы американских прокуроров // Законность. 1998. N 60.

Совет осуществляет свою деятельность, опираясь на анализ состояния транснациональной преступности в странах СНГ, выработку предложений и рекомендаций по противодействию ей, разработку общей стратегии и согласованной политики борьбы с преступностью.

Одним из направлений деятельности Совета, его структурного аппарата является оценка эффективности международно-правовых актов, регламентирующих различные аспекты оказания юридической помощи и правовых отношений по гражданским, семейным и уголовным делам.

Руководителем Совета является его председатель, который избирается на основе принципа консенсуса сроком на один год.

Очередным председателем становится генеральный прокурор - председатель государства - организатора очередного ежегодного заседания Координационного совета. В целях подготовки материалов, необходимых для обсуждения и принятия Советом, могут создаваться временные рабочие группы на период выполнения конкретного задания Совета.

В 1997 г. Координационный совет генеральных прокуроров государств СНГ в целях организационно-технического обеспечения его деятельности, а также улучшения взаимодействий прокуратур государств СНГ принял решение создать постоянно действующий секретариат Совета.

Секретариат Совета является рабочим органом Координационного совета и имеет статус оперативного управления генеральной прокуратуры государства пребывания. Секретариат Совета является депозитарием документов, принятых Координационным советом. Секретариат Совета образуется в составе полномочных представителей прокуратур государств СНГ - по одному представителю от каждой прокуратуры. Каждый представитель имеет своих сотрудников.

Во главе секретариата Совета стоит исполнительный секретарь, который избирается на заседании Координационного совета. Исполнительный секретарь имеет одного заместителя, который не может быть представителем того же государства, что и исполнительный секретарь.

Полномочный представитель состоит на непосредственной службе в прокуратуре соответствующего государства СНГ и считается прикомандированным в секретариат Совета. Назначаются и утверждаются на соответствующую должность исполнительным секретарем граждане государств - участников СНГ. Прием на службу в правовом аспекте (юридически) оформляется контрактом, в котором определяются условия и порядок службы.

На секретариат Совета возлагается функции по выполнению совокупности задач и функций, направленных на обеспечение взаимодействия органов прокуратуры государств СНГ.

В процессе своей профессиональной деятельности секретариат Совета при решении конкретно поставленных практических вопросов взаимодействует с исполнительным секретариатом СНГ, а также секретариатом Межпарламентской Ассамблеи СНГ, соответствующими структурами Совета министров внутренних дел, Советом руководителей органов безопасности и специальных служб, Советом руководителей таможенных служб, Советом командующих пограничными войсками, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств - участников СНГ и другими компетентными в данной сфере структурами.

Государства - члены секретариата Совета выдвигают своих полномочных представителей прокуратур, которые осуществляют функцию взаимодействия стран СНГ.

Они представляют в секретариат информацию о деятельности представляемых ими прокуратур и других правоохранительных органов своего государства, о национальном законодательстве по вопросам, связанным с борьбой с преступностью, и другим направлениям деятельности.

Полномочные представители оказывают всестороннее содействие в организации исполнения поручений об оказании правовой помощи, рассмотрения ходатайства об экстрадиции, исполнении других обращений,

предусмотренных международно-правовыми договорами и соглашениями.

Они непосредственно участвуют в разработке проектов международных договоров и соглашений, подготовке и проведении международных совещаний, конференций и семинаров, в изучении и обобщении практики борьбы с преступностью, в подготовке межгосударственных и межведомственных программ сотрудничества правоохранительных органов, решений Координационного совета, докладов, информации в соответствии со статусом Совета.[1]

Исходя из вышеуказанного, даже краткий анализ положения прокуратуры в зарубежных странах, ее принципов организации и деятельности, показывает, что органы прокуратуры в большинстве государств выражают важную роль в процессе выработки уголовной политики касательно защиты прав и интересов граждан, участвуя в уголовном и гражданском судопроизводстве. Общей тенденцией ее развития является расширение функций прокуратуры, невмешательство законодательной и исполнительной власти в ее содержательную деятельность.

2.3.Содержание законодательно закрепленных принципов организации и деятельности российской прокуратуры

Основные принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены в Конституции РФ (ст. 129, в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации"[2])[3] и в Федеральном Законе

[1] Чурилов В., Винокуров А. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств Российской Федерации // Законность. 1997. N 6.

[2] О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ // Российская газета, N 27, 07.02.2014.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N

«О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 с последующими изменениями и дополнениями (ст. 4).[1]

Ряд авторов не ставит ограничения двумя общеправовыми, двумя межотраслевыми (принципы законности и гласности) и четырьмя специфическими отраслевыми (специфическими прокурорскими) (принципы независимости, централизации, единства и единоначалия) принципами прокурорского надзора и называет в их числе еще и другие принципы.

Ю.А. Лукичев и А.П. Стуканов наряду с основными принципами законности, единства, централизации и гласности отображают в качестве самостоятельного принципа *принцип ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей.*[2] Как видно, не указаны такие важнейшие принципы прокурорского надзора, как независимость и единоначалие. Кроме того, представляется, что вопрос о выделении принципа ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей в самостоятельный принцип организации и деятельности прокуратуры является достаточно спорным, так как, по мнению одних специалистов по прокурорскому надзору, вышеуказанный принцип можно выделить как самостоятельный, а по мнению других, данное положение - это лишь одна из гарантий принципа законности, а не самостоятельный принцип.[3]

В.И. Басков помимо принципа единства и централизации органов прокуратуры (целесообразнее рассматривать их как отдельные, самостоятельные принципы - Черепанов М.М.), принципа законности, принципа независимости органов прокуратуры от местных органов

6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7 ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

[1] О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 22.12.2014, с изм. от 17.02.2015) // Российская газета, N 39, 18.02.1992.

[2] Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. - СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов, 2000. - С. 40 - 46.

[3] Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук. - Екб.: Уральское юридическое издательство, 2004. - С. 24.

(возникает вопрос, как быть с независимостью от федеральных органов, общественных организаций, должностных лиц, граждан и т.д.? - Черепанов М.М.), называет еще *принцип осуществления надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то невозникшим местным и ведомственным влияниям; принцип прокурорского воздействия по выявлению и своевременному устранению нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили; принцип взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами; принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, принцип деполитизации в организации и деятельности органов прокуратуры.*[1] Среди названных принципов отсутствует принцип единоначалия.

Автор Ю.Е. Винокуров, например, вообще не обозначает принцип единоначалия как самостоятельный инструмент, а рассматривает его как часть принципа единства прокурорского надзора. Вместе с тем целесообразнее обобщить его в отдельный, самостоятельный принцип.[2]

Ю.А. Лукичев и А.П. Стуканов выделяют принципы законности; единства; централизации; гласности; ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей.[3] Исходя из этого, не названы такие важнейшие принципы прокурорского надзора, как независимость и единоначалие. Кроме того, отображается, что принцип ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей является лишь одной из гарантий принципа законности и ни в какой мере не может быть отнесен к принципам как таковым в широком смысле слова.

В.И. Басков называет принцип единства и централизации органов

---

[1] Басков В. И. Прокурорский надзор. Учеб.-метод. пособие /В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак.. - М. : Зерцало, 1998. - 79 с.

[2] Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук. - Екб.: Уральское юридическое издательство, 2004. - С. 18-25.

[3] Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. - СПб.: Санкт-Петербургский институт экспертов, 2000. - С. 40 - 46.

прокуратуры (целесообразнее рассматривать их как отдельные, самостоятельные принципы - Черепанов М.М.); принцип законности; принцип осуществления надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям; принцип прокурорского воздействия по выявлению и своевременному устранению нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили; принцип взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами; принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры; принцип независимости органов прокуратуры от местных органов (возникает вопрос, как быть с независимостью от федеральных органов, общественных организаций, должностных лиц, граждан и т.д.? -Черепанов М.М.); принцип деполитизации в организации и деятельности органов прокуратуры.[1] Среди названных принципов отсутствует принцип единоначалия.

А.Н. Савенков выделяет существование в науке прокурорского надзора следующие принципы: единства; централизации; законности; независимости от федеральных и местных органов (а от общественных объединений, должностных лиц, граждан и т.д.? - Черепанов М.М.); гласности.[2] Также не говорится ничего о принципе единоначалия.

Н.П. Кириллова относит к принципам организации и деятельности прокуратуры следующие: законности; единства; независимости; гласности; деполитизации (внепартийности); недопустимости совмещения прокурорской деятельности с иной оплачиваемой работой[3] (уже отмечалось выше, что это последнее положение суть не принцип, а одна из гарантий принципанезависимости). Как видно, здесь не названы принципы

---

[1] Басков В. И. Прокурорский надзор. Учеб.-метод. пособие /В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак.. - М. : Зерцало, 1998. - 79 с.

[2] Прокурорский надзор в Российской Федерации. учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Н. Савенкова - Москва : Дашков и К°, 2009. – С.51-67

[3] Кириллова Н. П. Прокурорский надзор. учебник /Н. П. Кириллова; Санкт-Петербургский гос. ун-т. - Москва : Юрайт, 2014. – С.25-34

централизации и единоначалия.

В.Г. Бессарабов считает, что к принципам организации и деятельности прокуратуры относятся принципы единства; централизации; независимости;, гласности; «внепартийности» (политической независимости); законности; гуманизма; справедливости; профессионализма; системности и согласованности деятельности. Эти последние четыре принципа, по мнению автора, существуют, но не получили просто нормативно-правового закрепления.[1] Также отсутствует принцип единоначалия.

А.Ф. Смирнов указывает на принципы единства системы органов прокуратуры; централизации системы органов прокуратуры; независимости деятельности; законности деятельности; гласности.[2] Применительно к принципам независимости и законности деятельности, как уже отмечалось, речь здесь должна идти не только о деятельности, но и об организации прокуратуры. Опять же не назван принцип единоначалия.

Ю.И. Скуратов также не выделяет в своих позициях принцип единоначалия, называя принципы единства прокурорской системы, ее централизации, независимости, законности и гласности.[3]

Таким образом, разные специалисты предлагают множество принципов, которые, по их мнению, относятся к организации и деятельности прокуратуры. Но было бы целесообразным остановиться на рассмотрении принципов прокурорского надзора, предложенных в уже упоминаемом выше комментарии к Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Комментарий), поскольку там рассматриваются традиционно сложившиеся принципы организации и деятельности прокуратуры и являются правоприменительными нормами в настоящий период времени.

---

[1] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди. - М., 2003. С. 97-109

[2] Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник. / Под общ. ред. А.Ф. Смирнова. - М., 2005. - С. 30 - 37.

[3] Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебное пособие. / Отв. ред. В.М. Семенов - Екб: Издательство Уральской государственной юридической академии, 2000. - С. 128 - 135.

Принцип законности. Как следует из статьи 4 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации», принцип законности в деятельности прокуратуры представляет особое значение. На данном принципе основываются две взаимосвязанные и одновременно осуществляемые и правоприменительные функции: законодательная (охрана закона, то есть борьба с различными его нарушениями) и правоохранительная (охрана субъективных прав и защищаемых законом интересов организаций, граждан и других субъектов).

Для принципа законности характерна двойственная направленность: внешняя и внутренняя. *Первая* определяет назначение прокурорского надзора. Она касается взаимоотношений прокуратуры с различными организациями, инстанциями, учреждениями, предприятиями, гражданами. Вышеуказанные правовые отношения возникают и развиваются только по поводу исполнения законов и подзаконных актов. Непосредственно с точки зрения законов прокурор проводит проверку действий организаций и граждан, а все их действия оцениваются только с позиций соответствия или несоответствия их закону. Поэтому все иные критерии (целесообразность, справедливость, правильность) в отрыве от законности при осуществлении прокурорского надзора использоваться не могут. Законность — это одновременно и целесообразность, и справедливость, и в какой-то степени правильность и обособленность.

Вторая (внутренняя) направленность определяет нормы подзаконности правовых средств существования прокурорского надзора. Она состоят в том, что органы прокуратуры в своем лице обязаны соблюдать законы и руководствоваться ими, то есть все их действия должны быть законны.

Из принципа законности следует перечень требований к сотрудникам прокуратуры, которые обязаны:

- глубоко знать законы, подзаконные акты, исполнение которых проверяется и на основании которых формулируются его предложения;

- полно выявлять все обстоятельства совершенных правонарушений, поскольку неполнота таких сведений препятствует правильному применению

закона;

- правильно квалифицировать выявленные нарушения законности. Только надлежащая, правильная квалификация действий субъектов дает возможность четко определить все связанные с ними правовые последствия;
- применять эффективные, действенные меры по устранению нарушений законности, причин, их вызывающих, и условий, способствующих их совершению.

Большинство авторов в своих научных трудах называют принцип законности «принципом законности деятельности органов прокуратуры».[1] Допустим, что такое утверждение ложно, поскольку нельзя забывать о законности при порядке организации работы прокуратуры.

Принцип гласности. Данный принцип имеет свое отображение в статье 4 Федерального Закона о прокуратуре: во-первых, органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а равно законодательства о государственной и иной охраняемой законом тайне (речь идет о пределах гласности в работе органов прокуратуры); во-вторых, органы прокуратуры информируют органы государственной власти и управления, а также население о состоянии законности. Данный принцип означает открытость в организации и деятельности прокуратуры, доступность информации о них для граждан, средств массовой информации и других субъектов. Основываясь на принципе гласности общество в допустимой степени осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры, поскольку повышается уровень информированности населения о состоянии законности в стране и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан, о недостатках и пробелах данной работы, а сами граждане получают возможность беспрепятственно обращаться в органы прокуратуры с сообщениями о правонарушениях и преступлениях.

---

[1] Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник. / Под общ. ред. А.Ф. Смирнова. - М,, 2005. - С. 35.

Для обеспечения принципа законности в составе Генеральной прокуратуры создан центр информации и общественных связей, обязанность которого - информировать через печать, радио, телевидение и другие СМИ общественность о состоянии законности в стране и отдельных ее регионах, о принимаемых мерах по борьбе с преступностью и иными нарушениями законности.

Принцип гласности имеет свое проявление также в том, что Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального собрания и Президенту доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Нижестоящие прокуроры представляют эту же информацию органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Соблюдение принципа гласности способствует укреплению законности и правопорядка в государстве.

Принцип независимости. Еще Петр I положил этот принцип в основу организации и деятельности прокуратуры: прокуроры в своей деятельности не подчинялись местным чиновникам. В настоящий период времени данный принцип предполагает не только независимость органов прокуратуры и ее сотрудников от местных властей. Так, согласно абзацу 1 пункта 2 статьи 4 Закона, органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и независимы в принятии процессуальных решений.

Таким образом, наиболее корректно и полно, то есть в соответствии с Законом, рассматриваемый принцип должен звучать так: **принцип независимости органов прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений.**

Некоторые авторы называют данный принцип «принципом независимости и самостоятельности» (например, В.Ф. Крюков). Другие авторы - «принципом независимости от федеральных и местных органов» (например, А.Н. Савенков), хотя более точной, как уже отмечалось ранее, является формулировка принципа независимости прокуратуры, используемая в абзаце 1 пункта 2 статьи 4 Закона, с учетом предложенных дополнений.

Суть принципа независимости в том, что прокурор осуществляет надзор на основе внутреннего убеждения, руководствуясь требованиями правовых норм (пункт 2 статьи 4 Федерального Закона о прокуратуре): органы прокуратуры осуществляют свои полномочия в пределах своей компетенции независимо от органов государственной власти и управления, общественных и политических организаций и движений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской федерации законами.

Принцип независимости определяет правовое положение прокуратуры в системе государственных органов.

Принцип единства. Он обусловлен функциональным единством и централизацией системы органов прокуратуры, функциональным единством целей и задач органов прокуратуры, единым для всех звеньев прокуратуры законодательством.

Выражением принципа единства можно считать и единство общих требований, предъявляемых к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей прокуратуры. Согласно пункту 1 статьи 40.1 Федерального Закона о прокуратуре это следующие требования: наличие гражданства Российской Федерации; наличие высшего юридического образования, полученного в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющего государственную аккредитацию; обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами; способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. В пункте 2 той же статьи перечислены единые для всех кандидатов на указанные должности условия, при которых эти кандидаты не могут быть приняты на службу в

органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе: например, наличие в прошлом или в настоящем судимости; наличие гражданства иностранного государства и другие условия. *Но здесь применительно к условию наличия гражданства иностранного государства возникает существенная проблема:* человек может являться не гражданином, а подданным другого государства (например, подданным Великобритании). Следовательно, подданный иностранного государства может занять должность прокурора или следователя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации? Налицо пробел в Федеральном Законе о прокуратуре.[1]

Обеспечение единого понимания и применения законов на всей территории Российского государства предполагает построение прокуратуры на основе строгой централизации. Централизация в ее организации и единство законности неразрывны.

Принцип централизации (централизма). Часто его объединяют с принципом единства.[2] Представляется, однако, что целесообразнее рассматривать эти принципы каждый в отдельности, как самостоятельные.

Централизация в прокуратуре включает в себя два вида подчинения: внутреннее и внешнее.

Внутреннее подчинение касается самой прокурорской системы, где каждый нижестоящий прокурор подчиняется вышестоящему и все прокуроры одному центральному органу - Генеральному прокурору Российской Федерации, который обеспечивает единство законности на территории всего государства. Данное положение закреплено в части 1 статьи 4 Федерального Закона о прокуратуре. Ранее данное положение дублировалось и в Конституции Российской Федерации, но в соответствии в

---

[1] Принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Черепанов М.М. - Екатеринбург, 2008. - 26 с.

[2] Басков В. И. Прокурорский надзор. Учеб.-метод. пособие /В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак.. - М. : Зерцало, 1998. – С.70-74.; Прокурорский надзор. учебное пособие /В. Ф. Крюков. - Москва : Норма, 2010 – С.91-102.

законом Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации[1] данное положение было исключено из Конституции

Подчиненность осуществляется в виде руководства, которое включает в себя:

-принятие управленческих решений, дачу указаний нормативного и индивидуального характера, контроль за их исполнением;

-осуществление контроля за текущей работой нижестоящих органов;

-устранение вскрытых недостатков, нарушений законности;

-решение кадровых вопросов.

Внешнее подчинение закреплено в статье 129 Конституции Российской Федерации, предусмотревшей назначение Генерального прокурора Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской федерации.

Следовательно, **централизация** - это подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим с общим подчинением их Генеральному прокурору Российской Федерации.

Однако с действием данного принципа также связан ряд проблем.

Во-первых, если вспомнить, например, историю с прокуратурой Чеченской Республики, то станет очевидным явное нарушение принципа централизации, которое имело место во второй половине 90-х годах XX века. Дело в том, что в то время наряду с Генеральной прокуратурой Российской Федерации фактически функционировала Генеральная прокуратура Чеченской Республики Ичкерия, которая возглавляется своим Генеральным прокурором Чеченской Республики Ичкерия, хотя в соответствии с частью 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Чеченская. Республика являлась, субъектом Российской Федерации. 28 мая

[1] О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ // Российская газета, N 27, 07.02.2014.

1998 г. между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Чеченской Республики Ичкерия даже было заключено Временное соглашение о правовой помощи.[1] Однако это недопустимо, поскольку согласно принципу централизации Генеральный прокурор один - Генеральный прокурор Российской Федерации, а в Чеченской Республике прокуратуру должен был возглавлять прокурор данного субъекта, который является нижестоящим по отношению к названному Генеральному прокурору. Тем не менее, как видно, факт нарушения принципа централизации имел место.

Принцип единоначалия. Как уже отмечалось выше, в специальной литературе его не выделяет в самостоятельный принцип практически ни один из авторов: почти все они рассматривают это принцип в рамках принципа единства. Тем не менее, предпочтительнее было бы выделить принцип единоначалия в самостоятельный принцип организации и деятельности прокуратуры.

Указанный принцип связан со способом, которым управляется прокуратура. Известно, что управление может осуществляться в двух основных формах: коллегиальной и единоличной, - поэтому закономерен вопрос о наиболее оптимальной форме для прокуратуры. Законодатель здесь избрал единоначалие, поскольку оно в большей степени соответствует функциональному предназначению прокуратуры, обеспечивает законность, целеустремленность и оперативность прокурорской деятельности. Это означает, что прокурор единолично разрешает все вопросы, связанные с прокурорским надзором и с иными направлениями деятельности прокуратуры: все приказы и указания прокурора подписываются им лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров, вышестоящий прокурор может единолично отменить акт надзора нижестоящего прокурора. Каждый прокурор, лично вносит протесты на незаконные акты, представления, возбуждает

[1] Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. - М., 1999. - С. 533.

уголовные дела, принимает иные решения.

Единоначалие повышает персональную ответственность прокуроров за принимаемые решения, в особенности, когда они сопряжены с применением мер государственного принуждения и ограничения прав граждан.[1]

Некоторые авторы считают, что принцип единоначалия является главной отличительной чертой органов прокуратуры от других институтов государственной власти. В.Г. Бессарабов отмечает: «Прокуратура основана на единоначалии, и в этом ее принципиальное отличие от других институтов государственной власти. Строгая иерархия, отношения субординации делают возможной реализацию единой юридической политики в рамках федерального правового пространства».[2]

Дополнительно к единоначалию в прокуратуре достаточно активно используется коллективный (коллегиальный) опыт. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах создаются коллегии, на которых обсуждаются наиболее важные вопросы организации и деятельности прокуратур. Эти коллегии представляют собой совещательные органы, решения которых реализуются приказами соответствующих прокуроров. Например, в состав Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации входят Генеральный прокурор Российской Федерации (председатель), его первый заместитель и заместители (по должности), а также другие руководящие работники органов прокуратуры.

Таким образом, в деятельности органов прокуратуры сочетаются единоначалие и коллегиальность.

Говоря о нынешнем конституционном статусе российской прокуратуры, М.С. Шалумов справедливо указывает, что этот статус «...имеет существенные изъяны: специально прокуратуре посвящена лишь одна статья Конституции,

---

[1] Прокурорский надзор. Учебник / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.Ю. Винокурова. - Москва : Юрайт, 2013. – С.20

[2] Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722 - 2002 гг.): история, события, люди. - М., 2003. С. 197

регулирование статуса прокуратуры ограничено лишь, вопросами организационного характера и не затрагивает принципиальных моментов' связанных с определением места, роли и назначения прокуратуры в государстве, соотношения ее полномочий с полномочиями законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; Конституция вообще не закрепляет функций прокуратуры; отсутствует Федеральный конституционный закон о прокуратуре. Все это способствует нестабильности правового статуса прокуратуры, который в любое время, хотя бы из соображений политической конъюнктуры, может быть изменен федеральным законом, а также бесконечным спорам о том, является ли прокуратура органом государственной' власти, к какой из трех ее ветвей относится, и какие функции в связи с этим должна выполнять».

Соглашаясь с М.С. Шалумовым, следует добавить, что Конституция Российской Федерации не закрепляет и принципы организации и деятельности российской прокуратуры, что также является серьезным изъяном. Представляется, что придание указанным принципам статуса конституционных принципов способствовало бы возрастанию их роли для всей отрасли прокурорского надзора, для всей российской прокуратуры в целом. В связи с изложенными выше в данном параграфе положениями представляется необходимым предложить, **во-первых,** выделить в Конституции Российской Федерации самостоятельную главу, посвященную прокуратуре Российской Федерации, исходя из того, что если просто предложить к внесению норму о принципах организации и деятельности российской прокуратуры в статью 129 Конституции, помещенную в главу 7 «Судебная власть», то может возникнуть точка зрения, что указанные принципы необходимо толковать как принципы судопроизводства (уголовного, гражданского, арбитражного).

Во-вторых, как видно из сказанного, необходимо предложить к внесению отдельным пунктом статьи или отдельной статьей уже в новую главу, посвященную прокуратуре Российской Федерации, норму о принципах организации и деятельности прокуратуры

Соглашаясь с М.С. Шалумовым, который указал на проблему отсутствия Федерального конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации»,, необходимо также указать на необходимость издания такого закона, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации по вопросам, прямо предусмотренным в ней, издаются федеральные конституционные законы. До сих пор не ясно, почему отсутствует этот закон, а статус российской прокуратуры определяется федеральным законом. Вместе с тем, закрепление принципов организации и деятельности российской прокуратуры в Федеральном конституционном законе о прокуратуре, наряду с их закреплением в Конституции Российской Федерации, еще раз подчеркнуло бы их значимость и роль для всей отрасли прокурорского надзора и для всей российской прокуратуры в целом, с учетом того, что федеральный конституционный закон обладает высшей юридической силой по сравнению с федеральным законом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципы организации и деятельности российской прокуратуры - это идейно-политические и нормативно-руководящие азы, основы прокурорского права, которые имеют свое правовое закрепление в Конституции Российской Федерации, в Федеральном Законе «О прокуратуре российской Федерации» , в иных нормативно-правовых актах о прокуратуре Российской Федерации и прокурорском надзоре, составляющие качественные особенности данной отрасли права и выражающие закономерности становления, развития и осуществления прокурорского права в государстве.

Из данного определения вытекают **две основные роли и функции, которые воплощают принципы организации и деятельности прокуратуры:**

1) они воздействуют на общественные отношения, регулируя их суть (регулятивная роль, функция),

2) они оказывают влияние на развитие прокурорского права

(нормообразующая роль, функция).

Сущность организации и деятельности российской прокуратуры, ее целей, задач и функций проявляется во всей системе принципов, которая основана на полноценной взаимосвязи. Речь идет о том, что принципы организации и деятельности прокуратуры, закрепленные в Конституции Российской Федерации и Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации», взаимообусловлены и тесно и взаимосвязаны. Они неразрывны и лишь в совокупности могут обеспечить организацию и деятельность прокуратуры.

В юридической литературе можно встретить множество различных вариаций классификации принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. По мнению автора, наиболее полной, отражающей всю сущность и целостность рассматриваемого явления является следующая классификация по двум основаниям:

I. По сфере действия в одной или нескольких отраслях права:

5)общеправовые принципы,

6)межотраслевые принципы,

7)специфические отраслевые (специфические прокурорские) принципы,

8)принципы отдельных институтов (направлений) прокурорского надзора;

II. По характеру нормативного источника, в котором закреплены принципы (по форме нормативного выражения):

3) конституционные принципы,

4) принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве (то есть в Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» и в других нормативно-правовых актах, касающихся прокурорского надзора).

Одно из ведущих мест в работе занял научно-исторический аспект.

В работе автором, в целях правильного понимания сущности и назначения принципов организации и деятельности прокуратуры современной России, а также

выявления существующих проблем, связанных с ними, обратился к истории зарождения данных принципов выявил и исследовал условия и особенности их возникновения, причины и условия их изменения на том или ином этапе истории, особенности понимания людьми разных исторических периодов сущности и назначения этих принципов.

Изучая историю возникновения и развития принципов организации и деятельности российской прокуратуры было выявлено, что одновременно с этим процессом происходит становление и развитие науки прокурорского надзора, которая проявляет все больший и больший интерес к указанным принципам. Подтверждением этому является появление не только многочисленных нормативно-правовых актов о прокуратуре и прокурорском надзоре, но и множества трудов, литературы, по этому вопросу различных государственных, политических и научных деятелей разных исторических эпох, которые пытаются, каждый со своей точки зрения, определить место и роль прокуратуры и прокурорского надзора в обществе и государстве, их цели, задачи и функции, полномочия работников органов прокуратуры, и решить иные проблемы в этой сфере, в том числе относительно принципов организации и деятельности прокуратуры и прокурорского надзора. Возникают споры вокруг этих проблем, что влечет появление различных точек зрения, взглядов, мнений. Вырабатываются различные концепции, теории, подходы и т.п. относительно становления и развития прокуратуры, прокурорского надзора и принципов, на которых они основываются.

Отдельные элементы, черты принципов организации и деятельности российской прокуратуры в виде идей, мыслей, представлений о том, на каких основах должны строиться организация и деятельность прокуратуры России, зародились благодаря Петру I и были воплощены в его указах. В последствии, спустя несколько веков, эти идеи, получив дальнейшее развитие и совершенствование, стали **основными идеями, получившими законодательное закрепление, на которых стали базироваться организация и деятельность всей российской прокуратуры и базируются до сих пор.** Подчинение организации и деятельности российской прокуратуры рассмотренным принципам было, бесспорно, важным и великим достижением

науки **прокурорского надзора.**

В зарубежных странах очень мало прокуратур, которые были бы сходны по организации, содержанию деятельности и принципам с российской прокуратурой. Например, лишь в Португалии прокуратура не относится ни к одной ветви власти, обладает функциями, сходными с целями и задачами российской прокуратуры и даже в чем-то их превосходящими.[1]

Конституции зарубежных стран почти ничего не говорят или говорят очень мало о правовом статусе и в том числе принципах организации и деятельности прокуратуры. Это объясняется тем, что прокуратура здесь рассматривается не как автономная система, а как часть судебной или исполнительной власти. Это практически выражается в том, что прокуратура организационно находится при судах и высшей прокурорской должностью является прокурор при Верховном суде страны. Судьи и прокуроры входят в корпус магистров, подчинены общим правилам законодательства о магистратуре. Представители прокуратуры - ответственные магистраты, которые находятся в соподчинении, не могут быть переведены, временно отстранены от должности, уволены, за исключением случаев, указанных в законе. Назначение, введение в должность, перевод и передвижение по службе, применение к ним дисциплинарных мер входят в компетенцию ведомства Генерального прокурора.

Переходя к проблемам, раскрытым в результате выполнения выпускной квалификационной работы следует особо отметить то, что Конституция Российской Федерации не закрепляет принципы организации и деятельности российской прокуратуры, что является серьезным изъяном. Представляется, что придание указанным принципам статуса конституционных принципов способствовало бы возрастанию их роли для всей отрасли прокурорского надзора, для всей российской прокуратуры в целом. В связи с этим считаю целесообразным предложить, **во-первых,** выделить в Конституции Российской Федерации самостоятельную главу, посвященную прокуратуре Российской Федерации,

[1]Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия / Т.В.Апарова; Ин-т междунар. права и экономики. - Москва : Триада, Лтд, 1996. - 157 с.

исходя из того, что если просто предложить к внесению норму о принципах организации и деятельности российской прокуратуры в статью 129 Конституции, помещенную в главу 7 «Судебная власть», то может возникнуть точка зрения, что указанные принципы необходимо толковать как принципы судопроизводства (уголовного, гражданского, арбитражного).

Во-вторых, как видно из сказанного, необходимо предложить к внесению отдельным пунктом статьи или отдельной статьей уже в новую главу, посвященную прокуратуре Российской Федерации, норму о принципах организации и деятельности прокуратуры

Так же считаю должным указать на проблему отсутствия Федерального конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», необходимо также принять такой закон, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации по вопросам, прямо предусмотренным в ней, издаются федеральные конституционные законы.