МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГОРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет городского хозяйства

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

Тема: Надзорная деятельность прокуратуры

Специальность: *40.02.02 Правоохранительная деятельность*
Квалификация: *юрист*
Кафедра: *антикризисного управления и оценочной деятельности*

Студент: _____(*подпись*)

Группа:
Руководитель:
доцент
_____ *Т. Ю. Федорова*

_____
(подпись)

Допустить к защите:

Зав. кафедрой Мальцев Н.В., д.э.н., профессор

Екатеринбург-2022

Минобрнауки России
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный горный университет»

«УТВЕРЖДАЮ»
Зав. кафедрой антикризисного
управления и оценочной деятельности
Н. В. Мальцев
23 ноября 2021 г.

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу

Студенту специальности 40.02.02 Правоохранительная деятельность

Тема выпускной квалификационной работы: *Надзорная деятельность прокуратуры*

Основные вопросы, подлежащие разработке:

1. Понятие и природа органов прокуратуры в Российской Федерации
2. Функции прокуратуры

Календарный план выполнения ВКР:

№ п/п	Выполняемые работы и мероприятия	Срок выполнения	Примечание
1	Составление и обоснование плана ВКР, согласование его с руководителем	До 08.12.2021	
2	Подбор литературы, нормативных правовых актов, их изучение, обработка	До 11.12.2021	
3	Написание ВКР	До 24.12.2021	
4	Доработка ВКР с учетом замечаний руководителя	До 14.01.2022	
5	Разработка тезисов доклада и презентации для защиты ВКР	До 16.01.2022	
6	Предварительная защита ВКР	17.01.2022-23.01.2022	
7	Корректировка ВКР	24.01.2022-30.01.2022	
8	Защита ВКР	31-01.2022-05.02.2022	

Наименование организации, в которой выпускник проходит преддипломную практику: Прокуратура Кировского района г. Екатеринбург

Фамилия и должность руководителя ВКР: Федорова Татьяна Юрьевна, доцент

Дата выдачи задания на ВКР: 23 ноября 2021 г.

Руководитель ВКР

_____
(подпись, дата)

Задание по ВКР получил(а)

_____
(подпись, дата)

Минобрнауки России
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Уральский государственный горный университет»

ОТЗЫВ РУКОВОДИТЕЛЯ

Федоровой Татьяны Юрьевны, доцента
на выпускную квалификационную работу обучающейся группы ПДк-18з

по теме: Надзорная деятельность прокуратуры.

Дипломная работа. посвящена деятельности прокуратуры как надзорного органа государства.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Содержание дипломной работы в целом соответствует заявленной теме. Материал изложен в логично, последовательно, содержание глав и параграфов позволяет раскрыть тему дипломной работы.

Во введении автором сформулированы объект и предмет исследования, установлены её цели и задачи.

В первой главе дипломной работы автор описывает историю возникновения и развития прокуратуры, обозначает её функции.

Во второй главе дипломной работы на основе нормативных правовых актов раскрыта деятельность прокуратуры по видам надзорной деятельности.

В третьей главе дается общая характеристика прокуратуры как правоохранительного органа.

В заключении работы сделаны краткие выводы.

Дипломная работа носит описательный характер, слабо обозначены проблемы в работе прокуратуры. Список использованных источников оформлен без учета требований, установленных в университете, и замечаний руководителя.

Заключение: Задание на выпускную квалификационную работу выполнено.

В целом, представленная дипломная работа отвечает требованиям, установленным требованиям, может быть допущена к защите в государственной экзаменационной комиссии.

Общие и профессиональные компетенции по специальности 40.02.02 Правоохранительная деятельность сформированы.

26 января 2022 г. _____
(подпись)

Ознакомлен: _____/_____
(подпись) (Фамилия И.О. обучающегося)

26 января 2022 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение……... 5

1 Общая характеристика прокуратуры Российской Федерации …….7

1.1 Начало развития прокуратуры как органа надзора…….…7

1.2 Функции прокуратуры Российской Федерации …….23

2 Отрасли надзорной деятельности…….....28

2.1 Общий надзор…….……28

2.2 Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина……...34

2.3 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие……37

2.4 Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу…….…..43

3 Прокуратура в современной правоохранительной системе Российской Федерации……... 46

Заключение…….....53

Список использованных источников……..55

ВВЕДЕНИЕ

Современное динамичное развитие российского государства в условиях демократизации общества и процесса глобализации вызывают необходимость в наличии стабильно развивающегося института правоохранения в структуре общества, а также органа надзора за исполнением нормативно-законодательной базы государства, в роли которого и выступает прокуратура, формировавшаяся в течении длительного исторического периода.

Прокурорский надзор - это специфическая деятельность государственных федеральных органов по проведению проверок точности соблюдения конституционных принципов и исполнения всех законов, действующих на территории Российской Федерации и любого из них в каждом конкретном случае от имени Российской Федерации.

В России прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации статья о прокуратуре находится в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» [13].

Актуальность темы дипломной работы определяется востребованностью опыта деятельности органов государственного надзора в работе современного института прокуратуры для обеспечения правоохранения в российском обществе и государстве. Значимость темы состоит в том, чтобы показать роль прокуратуры в формировании российской государственности.

Объектом исследования являются органы государственного надзора России, деятельность прокуратуры по обеспечению правопорядка и правоохранения в России.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры.

Цель дипломной работы состоит в исследовании деятельности органов государственного надзора как одного из основных элементов обеспечения правопорядка и правоохранения в России.

Задачи:

- описать процесс формирования и состояние системы государственного надзора;

- осветить функции и задачи, решаемые органами прокуратуры при их правоохранительной деятельности;

- показать вклад прокуратуры в развитие российской государственности.

Информационной базой дипломной работы являются труды отечественных ученых, касающиеся деятельности прокуратуры, нормативные правовые акты, интернет-ресурсы.

Дипломная работа включает введение, основную часть (три главы), заключение, список использованных источников.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 НАЧАЛО РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОРГАНА НАДЗОРА

12 января 1722 года в соответствии с Именным Высочайшим Указом Петра I Правительствующему Сенату была учреждена Российская прокуратура.

При создании прокуратуры Петром I перед ней ставилась задача "уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония" [14]. Спустя несколько дней были введены должности прокуроров и при надворных судах.

Первым Генерал-прокурором Сената император назначил графа Павла Ивановича Ягужинского. В функции Генерал-прокурора вменялся надзор за деятельностью Сената и других государственных органов. При обнаружении нарушения закона Генерал-прокурор обязан был потребовать устранения выявленных недостатков, а в случае неподчинения - приносить протест и приостанавливать действие незаконного решения или прекращать незаконное действие.

При преемниках Петра I институт прокуратуры был ослаблен, что и отметил вступивший на пост Генерал-прокурора Н. Ю. Трубецкой. Кроме того, именно при нем высший пост Генерал-прокурора стал сочетать в себе и судебные функции, в частности своеобразного арбитра по особо важным государственным вопросам и судебным процессам.

Одной из знаменательных исторических фигур стала личность А.А. Вяземского, - Генерал-прокурора, стоявшего во главе прокуратуры с 1764 по 1792 гг. Именно при нем была впервые регламентирована деятельность губернских прокуратур и прокуроров, деятельность которых также подвергалась надзору. Статус прокуратуры как надзорной инстанции существенно возрос при императоре Павле I. Без Генерал-прокурора не

решалось ни одно важное дело. Он занимался финансовыми, военными, административными, полицейскими, судебными делами. От него зависело назначение и увольнение многих сановников, раздача им наград и пожалований.

С 1802 года институт прокуратуры стал составной частью вновь образованного Министерства юстиции, а Министр юстиции по должности стал Генерал-прокурором.

С 1820-х гг. деятельность прокуроров на местах, в губерниях стала независимой от местной гражданской властью, а сами прокуроры подотчетны лишь Генерал-Прокурору.

По прошествии времени, уже в 1845 году, Уложением о наказаниях уголовных и исправительных была установлена ответственность прокуроров и стряпчих за нарушения при исполнении должностных полномочий. Подобные тенденции в развитии российской прокуратуры просуществовали в неизменном виде вплоть до судебной реформы 1864 г.

Судебная реформа 1864 года установила "Основные начала судебных преобразований", которые в части, касающейся судоустройства, определяли, что "при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий, должны иметь товарищей", а также констатировали, что "власть обвинительная отделяется от судебной". Прокуратура получила полномочия по надзору в судах. Судебная реформа 1864 г., закрепив основополагающие принципы деятельности прокуратуры, ограничила ее только вопросами судебного ведомства, а именно: уголовными, гражданскими делами и судебным управлением, что было отражено в соответствующих уставах. Прокуроры приобретают права надзора за судебными следователями, широкие полномочия по участию в предварительном следствии, суде, где они представляют именно обвинительную власть. В последующем на прокуратуру были возложены и различные административные функции, что все больше превращало ее из органа надзора в орган государственного

управления. Прокуроры приобретают права надзора за судебными следователями, широкие полномочия по участию в предварительном следствии, суде, где выступают в качестве государственных обвинителей.

Целый ряд полномочий приобретает прокурор и в гражданском судопроизводстве. Однако его общенадзорная деятельность в это время отступает на второй план. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. являлся кодифицированным актом, в котором был урегулирован порядок уголовного судопроизводства. В указанном нормативном правовом акте использовался термин "прокурорская власть" (например, ст.511). Прокуроры и товарищи прокуроров осуществляли функции надзора и уголовного преследования. Они возбуждали уголовные дела (ст.297), однако сами предварительного следствия не осуществляли (ст.278). При рассмотрении уголовных дел в судах прокуроры и товарищи прокуроров в качестве одной из сторон пользовались равными правами с подсудимыми и их защитниками как другой стороной, т.е. обеспечивалась состязательность уголовного процесса.

Порядок гражданского судопроизводства регулировался "Основными положениями гражданского судопроизводства" 1862 г. и Уставом гражданского судопроизводства. Участвующий в этом виде судопроизводства прокурор осуществлял функцию надзора за рассмотрением гражданских дел в присутственных местах губерний и в Сенате. Этот надзор по сравнению с надзором за рассмотрением уголовных дел имел ограниченный характер и "состоял в основном из просмотра журналов поднадзорных государственных органов. Обо всех замеченных в журналах нарушениях закона прокурор должен был уведомлять губернское начальство и Министерство юстиции. Протест прокурора не мог приостановить исполнение принятого соответствующими органами решения по делу".

После Октябрьской революции органы прокуратуры, были ликвидированы. В Декрете о суде № 1 от 24 ноября 1917 года отмечалось упразднение института судебных следователей и прокурорского надзора.

Дореволюционная прокуратура, таким образом, упразднялась без замены ее новой советской прокуратурой. В условиях революционной борьбы, направленной на завоевание и удержание политической власти, заново создаваемый государственный аппарат функционировал преимущественно как орудие насилия и подавления. Органом пролетарского государства, осуществляющим также принуждение, должны быть суды.

. Отсутствие прокуратуры не означало, что до ее создания не был организован надзор за законностью. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли в то время различные учреждения, в компетенцию которых входили и другие функции, - ВЦИК, который надзирал на основании ст.32 Конституции РСФСР 1918 г. за точным применением декретов на всей территории Российской Федерации, Совет Народных Комиссаров, народные комиссариаты. Особое место в системе государственных органов, наделенных надзорно-контрольной функцией, занимали Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, пока в 1920 г. они не были ликвидированы в силу их малой эффективности. Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК, пока они в 1922 г. не были преобразованы в органы Главного политического управления. Надзор за законностью являлся также обязанностью судебно-следственных органов. Ревтрибуналы проверяли законность проведения следственных действий органами ВЧК, обоснованность содержания граждан в местах лишения свободы. Законность действий милиции и исправительно-трудовых учреждений находилась под контролем следственных комиссий и народных судов. В компетенцию Народного комиссариата юстиции входили наблюдение за деятельностью органов следствия, обвинения, защиты и дача им руководящих указаний, организация мест лишения свободы и заведование ими. НКЮ давал

руководящие указания и наблюдал за проведением в жизнь декрета об отделении церкви от государства.

Таким образом, функция наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами оказалась рассредоточенной среди ряда органов и учреждений, что отнюдь не способствовало единообразному пониманию социалистической законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления. Органы РКИ и НКЮ, имевшие по сравнению с другими надзорно-контрольными органами наибольшие возможности для принятия мер против незаконных действий местных органов власти, не были наделены четкими правомочиями по устранению нарушений законности. Борьба с местничеством очень осложнялась подчинением отделов юстиции органам, законность деятельности которых они призваны были контролировать. Разобщенность в работе всех перечисленных органов, отсутствие у них императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов во всей Федерации союзных республик.

В новых социально-экономических и политических условиях был один выход из сложившегося положения - создание специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны, во всех областях жизни Советского государства.

По мысли В. И. Ленина, таким органом должна была стать советская прокуратура. В конце 1921 г. он дал указание Д. И. Курскому приступить к подготовке проекта положения о прокуратуре. 1922 году III сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре. 28 мая оно было подписано Председателем ВЦИК М. И. Калининым. Положение о прокурорском

надзоре стало законом, который вводился в действие с 1 августа 1922 года. Таким образом была законодательно закреплена независимость прокуроров от местных органов власти (губернских исполкомов) и отвергнут принцип "двойного" подчинения, зато оппоненты настояли на отказе от права прокуроров обжаловать в суд незаконные решения исполкомов. Уступка весьма существенная. Положение послужило основой для принятия в том же году Положения о прокурорском надзоре в БССР, УССР и АзССР. В них также нашли отражение те же принципы организации и деятельности органов прокуратуры. Именно этим нормативным актом за прокуратурой закреплялись те четыре группы полномочий, которые сохранились за ней до сегодняшнего дня с некоторыми изменениями:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц;

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

- поддержание обвинения на суде;

- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Одним из несомненных достижений тех лет являлся рост доверия к прокуратуре среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам. Очень важное значение для предупреждения нарушений законности имела большая работа, проводимая прокуратурой по правовой пропаганде, по ликвидации юридической неграмотности работников низового государственного аппарата и широких масс.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов. Постановлением ЦИК СССР "О Верховном Суде Союза ССР" от 6

июля 1923 года Президиуму ЦИК СССР в связи с принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик. 23 ноября 1923 года оно было утверждено. В Положении определялись функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР. В соответствии со ст.43 Конституции СССР 1924 г. при Центральном Исполнительном Комитете СССР учреждался Верховный Суд СССР. То есть Верховный Суд формально оказывался частью системы исполнительно-распорядительных органов государственной власти. В составе Верховного Суда СССР, согласно ст. 46 Конституции, учреждался пост Прокурора Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со ст.46 Конституции СССР назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. В статье 21 указывалось, что Прокурор и его заместитель состоят при Верховном Суде. Однако Прокурор Верховного Суда СССР занимал самостоятельное положение. С точки зрения существовавшей в то время в СССР триады Съезд Советов - ЦИК - Президиум ЦИК последний входил в систему представительных органов государственной власти, поскольку чисто исполнительным и распорядительным органом ЦИК являлся Совет Народных Комиссаров (ст.37 Конституции СССР).

В 1933 г. советская прокуратура приобретает самостоятельность с принятием "Положения о Прокуратуре СССР", которое упразднило Прокуратуру Верховного Суда и определило основные направления, отрасли развития прокуратуры. Уже 5 ноября 1934 года было принято Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР "Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР". В соответствии с ним этому народному комиссариату предоставлялось право применять к лицам, признаваемым общественно опасными, следующие меры: ссылку на срок до пяти лет под гласный надзор в местности, список которых определял этот наркомат; высылку на срок до

пяти лет под гласный надзор с запрещением проживания в столицах, крупных городах и промышленных центрах Союза ССР; заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до пяти лет; высылку за пределы Союза ССР иностранных подданных, являющихся общественно опасными. Предусматривалось, что в заседаниях Особого совещания должен обязательно участвовать Прокурор Союза ССР или его заместитель, который, в случае несогласия как с самим решением Особого совещания, так и с направлением дела на рассмотрение Особого совещания, имеет право протеста в Президиум ЦИК СССР. В этих случаях исполнение решения Особого совещания должно было приостанавливаться до принятия по данному вопросу постановления Президиума ЦИК Союза ССР.

Конституция СССР 1936 г. впервые закрепила на высшем юридическом уровне принципы: правосудие осуществляется судами (ст.102), суды независимы и подчиняются только закону (ст.112). Наличие этих конституционных норм можно было приветствовать. Однако и тогда, когда Конституция писалась, и после ее принятия в стране существовала и ужесточалась находящаяся в полном противоречии с ней система внесудебной репрессии, а судьи были далеки от независимости. Следует отметить, что политические судебные процессы в стране проводились уже в начале 20-х годов ("процесс эсеров"), однако массовыми они стали в середине 30-х годов. После убийства 1 декабря 1934 года С.М. Кирова ЦИК СССР в тот же день принял Постановление № 459 "О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик" по делам о "террористических организациях и террористических актах против работников советской власти". В нем предварительное следствие по делам этой категории ограничивалось десятью "днями", обвинительное заключение вручалось обвиняемым за одни сутки до рассмотрения дела в суде, в суде дела слушались без участия сторон, то есть прокурор и адвокат исключались из процесса, не допускались кассационное обжалование и ходатайства о помиловании, приговор к высшей мере наказания приводился в исполнение

немедленно по его вынесении. А 14 сентября 1937 года аналогичный "порядок" был установлен также по делам "о контрреволюционном вредительстве и диверсиях". Ответственность по этим делам возлагалась, кроме самого обвиняемого, на его родственников и близких, обвинявшихся в недоносительстве. В результате для представителей прокурорского надзора были созданы неприемлемые условия надзора за расследованием многих дел этой категории, их расследование осуществлялось органами государственной безопасности. Однако органы прокуратуры, а точнее, видимо, будет сказать, многие и многие работники органов прокуратуры и в этот период пытались обеспечивать соблюдение прав граждан, провозглашенных Конституцией 1936 г., выступали против искажений законности. Такие попытки работников прокуратуры пресекались. Достаточно сказать, что в тридцатые годы было репрессировано несколько сотен прокурорских работников, более 100 человек были расстреляны.

В условиях культа личности Сталина имело место падение авторитета прокуратуры. В эти годы вопреки конституционным установлениям были допущены грубейшие нарушения принципов законности, прав человека, массовые и незаконные репрессии. Они в значительной степени явились результатом принижения значения прокурорского надзора. Ослаблению законности, нарушениям субъективных прав граждан служило утверждение И.В. Сталина, что главная задача законности в период развернутого строительства социализма, в условиях завершенной ликвидации эксплуататорских классов состоит в охране социалистической собственности от хищений, разворовывания, а не в чем-либо ином [16]. Это узкое ограничение законности в дальнейшем на практике повело к умалению задачи охраны прав граждан. В деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения. Все другие направления деятельности прокуратуры оказались ослабленными. В организационном плане этому способствовала проведенная в 1934 г. перестройка аппарата прокуратуры с отказом от деления его по специальным

отраслям прокурорского надзора. Эта перестройка, как прямо указывалось в приказе прокурора Союза ССР от 25 марта 1934 года "О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах", была произведена в целях "сосредоточения основного внимания на судебно-следственной деятельности", главное содержание которой определялось одной лишь задачей охраны общественной собственности. Организационное развитие прокуратуры в то время не избежало бюрократических извращений, присущих другим союзным учреждениям. Централизация органов прокуратуры, необходимая для осуществления надзора за исполнением законов, приобрела со временем чрезмерный характер. Это отрицательно отражалось на деятельности Прокуратуры Союза ССР, республиканских прокуратур и подчиненных им прокуроров.

Становление системы органов прокуратуры сопровождалось и другими немалыми трудностями. Наиболее сложной оказалась проблема подбора и профессиональной подготовки кадров. Максимальная гарантия выполнения прокуратурой ее роли в установлении единообразного применения законности во всей республике состояла в безупречном составе кадров прокуроров, достаточно образованных юридически и способных противостоять всяким чисто местным влияниям. В условиях того времени подобрать отвечающие этим требованиям кадры было весьма сложно.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Потребовалось перестроить работу органов прокуратуры, чтобы обеспечить соблюдение законности в промышленности, в сельском хозяйстве, на транспорте. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности народного добра, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. Так, уже 17 июля 1946 года в приказе Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 года № 128 "Об усилении общего надзора за точным исполнением законов" были сформулированы задачи прокуроров в сфере

общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. В нем был определен надзор прокуратуры за точным исполнением законов, охраняющих права военнослужащих и членов их семей, демобилизованных воинов, борьба с администрированием, с незаконными штрафами, незаконными мобилизациями на различные работы и другими нарушениями прав граждан, а также с фактами бюрократического отношения к рассмотрению жалоб и заявлений граждан. Одновременно с общим надзором совершенствовались и другие отрасли надзора, а также производство расследования совершенных преступлений. В целях повышения престижа и авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного и хозяйственного строительства Верховный Совет СССР 19 марта 1946 года принял закон о присвоении прокурору СССР наименования Генеральный прокурор СССР.

Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета 24 мая 1956 года, несколько расширило и конкретизировало полномочия органов прокуратуры, а также законодательно закрепило основные положения о задачах прокурорского надзора и методах его осуществления. Этим были созданы все необходимые условия для усиления прокурорского надзора. С учетом требования демократизации, коллегиальности и гласности в деятельности государственного аппарата в органах прокуратуры учреждаются коллегии (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 года). Коллегии были образованы при Генеральном прокуроре СССР и прокурорах союзных республик. На заседания коллегий выносились вопросы, связанные с подбором, расстановкой и воспитанием прокурорско-следственных кадров, выполнением приказов и указаний Генерального прокурора СССР; организацией контроля исполнения в органах прокуратуры; отчеты прокуроров о проведенной работе по укреплению законности и организации борьбы с преступностью и другие важные вопросы, связанные с

деятельностью прокуратуры. Решения коллегий проводились в жизнь указаниями Генерального прокурора СССР и прокуроров союзных республик.

После того, как в 1977 году была принята новая Конституция СССР, Прокуратура Союза ССР приступила к разработке на ее основе Закона о Прокуратуре СССР, которому предстояло заменить утвержденное в 1955 году Положение о прокурорском надзоре в СССР. Отношения гражданина и государства, согласно ст.37 Конституции СССР, должны были строиться по принципу "Уважение личности, охрана прав и свобод граждан - обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц". На конституционный уровень было поднято право гражданина обжаловать действия государственных органов и должностных лиц, в том числе обжаловать в суд действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющие права граждан (ст.58). В Конституции было закреплено и право гражданина на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц при выполнении ими служебных обязанностей. В Конституцию вошли все десять принципов Хельсинкского Заключительного акта о правах человека. Среди основ, определяющих развитие отношений СССР с другими государствами, ст.29 Конституции называла уважение прав и свобод человека, добросовестное выполнение Советским Союзом обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и из заключенных СССР договоров. Принципу независимости прокуратуры от местных органов соответствовал другой важный принцип, предусмотренный Конституцией СССР, - строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР - его Президиуму (ст.164). Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР (ст.113).

В соответствии с принятым в ноябре 1979 года Законом СССР о Прокуратуре СССР к основным направлениям деятельности прокуратуры было отнесено, во-первых, высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, и, во-вторых, борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности ; борьба с преступностью и другими правонарушениями; расследование преступлений; привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление; обеспечение неотвратимости ответственности за преступление; разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями и участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов.

Законном устанавливалось право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР, его ответственность и подотчетность перед Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями - Президиуму Верховного Совета СССР. В Законе также закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему - прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. 4 марта 1980 года Президиум Верховного Совета СССР, дополнив изданный ранее Указ от 12 апреля 1968 года "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", возложил на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров обязанность осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предприятиями , учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защиту законных интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР.

Сразу же после издания этого указа Генеральный прокурор СССР своим приказом от 4 апреля 1980 года № 14 "Об организации работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" потребовал проведения постоянных проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, проявляя максимум чуткости и внимания к людям, тщательно проверяя заявления и жалобы , добиваясь восстановления нарушенных прав и интересов граждан, а также проведения анализа поступающих заявлений и жалоб и принимая меры к устранению причин, их порождающих.

Правозащитная роль прокуратуры получила значительное расширение в восьмидесятые годы с началом провозглашенных реформ.16 июня 1987 года Президиум Верховного Совета СССР внес изменения и дополнения в Закон "О прокуратуре СССР", подтвердив правозащитную функцию прокуратуры. В частности, в ст.1 Закона были внесены дополнения о том, что, осуществляя надзор за исполнением законов, прокуратура должна добиваться, чтобы все перечисленные в статье государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе законности, " обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Требования прокуроров об устранении нарушений законов, предъявленные в установленном порядке, обязательны для исполнения".

Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве в существенной мере способствовало принятие 26 декабря 1990 года Съездом народных депутатов СССР Закона СССР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления". Закон значительно расширил сферу прокурорского надзора,

включив в предмет надзора законность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.

Теория и практика надзорной деятельности выработала целый ряд понятий и терминов, используемых в научной, учебной и практической деятельности. Не все из них учеными и практиками воспринимаются однозначно, и это в определенной мере негативно сказывается на эффективности прокурорского надзора. Коренным понятием прокурорского надзора является понятие «прокурор».

Прокурор – это физическое лицо, состоящее на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, принятое на работу в порядке, установленном в статье 1 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» [15] и исполняющее должностные обязанности, предусмотренные тем же законом или приказом вышестоящего прокурора.

Понятие «прокурор» - собирательное, так как охватывает такие должности, как Генеральный прокурор Российской Федерации, прокурор субъекта федерации, прокурор города, прокурор района, прокурор специализированной прокуратуры. Кроме того, это понятие охватывает должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, его советников и помощников всех нижестоящих прокуроров, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников, старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов управлений и отделов.

Помимо прокуроров в системе прокуратуры работают прокурорские работники. К ним относятся работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания – в органах и учреждениях военной прокуратуры). Прокурорскими работниками обычно являются научные и педагогические работники учреждений прокуратуры и иные работники подразделений органов и учреждений прокуратуры.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки означает сумму знаний о законодательстве, регулирующем деятельность прокуроров по

осуществлению надзора, о формах, средствах и методах его осуществления, закономерностях развития общественных отношений в сфере осуществления надзора и т.д. Как отрасль науки прокурорский надзор тесно связан с такими самостоятельными отраслями юридической науки, как уголовный, гражданский и арбитражный процесс, криминалистика и рядом других.

Из рассмотренного выше понятия прокурорского надзора как вида государственной деятельности, отрасли юридической науки и учебной дисциплины вытекает, что каждое из них имеет свой предмет, которые нередко путают. Так, под предметом прокурорского надзора следует понимать сферу общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора.

1.2 ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Часть 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [15] ставит на первое место среди функций прокуратуры надзор. Часть 2 статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет следующие цели ее деятельности:

1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности;

2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для эффективного осуществления координации, а также надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия, прокуратуре необходимо иметь информационную базу о преступности, ее состоянии и динамике. На Генеральную прокуратуру Российской федерации возложено ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Задача регистрационно-аналитического направления - создание единой, независимой от ведомственной принадлежности статистической отчетности по борьбе с преступностью.

Прокуроры являются активными участниками правотворческой деятельности государства. Данная функция закреплена в ст. 9 Закона о прокуратуре и регулируется Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [3]. В ходе мониторингов федерального и регионального законодательства прокуратурой выявляются определенные пробелы в законодательстве, связанные с ненадлежащей реализацией федеральных законов. Принимаются меры, направленные на их устранение.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов - также одно из основных направлений реализации прокуратурой функции ее участия в правотворческой деятельности. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Прокурор не только осуществляет надзор за соблюдением норм законодательства, но и выступает в качестве обвинителя в уголовном процессе, участвует в арбитражном и гражданском процессе. Тем самым прокуратура реализует еще одну из важнейших задач, возложенную на государственную власть, - правоохранительную.

Конституция Российской Федерации прямо предусмотрела, что ее нормы обладают высшей юридической силой, и все субъекты должны соблюдать ее, а также иные законы Российской Федерации. При этом прокуратура не относится к системе судебной власти и не является ее элементом, не отправляет правосудие, так как данные полномочия принадлежат исключительно суду. В то же время прокуратура не является органом исполнительной власти, реализуя несколько иные функции. С одной стороны, учитывая особенности назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации, с данным утверждением можно согласиться. С другой стороны, если рассматривать правовое положение данных субъектов, можно выявить некоторые несовпадения. Во-первых, они касаются полномочий Президента Российской Федерации, который реализует широкий набор функций, и прокуратуры, основной целью деятельности которой является обеспечение правопорядка на территории России. Во-вторых, несмотря на то, что кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации предлагает Президент Российской Федерации, вопросами назначения и освобождения его от должности ведает Совет Федерации Российской Федерации.

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы: прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти. Она осуществляет самостоятельное направление деятельности, а именно надзор за соблюдением законности и правопорядка как обществом в целом, так и отдельной личностью. При этом прокуратура обладает независимостью от иных органов власти, политических и общественных объединений. Направления деятельности прокуратуры делятся на две группы: это надзор и другие функции прокуратуры. Прокурорский надзор состоит из контроля за выполнением законов и соблюдением прав и свобод человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, правительственными учреждениями и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также принятие мер, не противоречащие законодательству Российской Федерации, по устранению нарушений закона и привлечению виновных к ответственности. К иным функциям прокуратуры в соответствии с Законом о прокуратуре следует отнести:

1) уголовное преследование;

2) координацию деятельности правоохранительных органов;

3) участие в рассмотрении дел судами;

4) участие в правотворческой деятельности.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет выпуск специальных печатных изданий; международное сотрудничество; участвует в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Прокуратура вправе выполнять исключительно те функции, которые предусмотрены ст.3 Закона о прокуратуре.

Прокуратура как федеральный государственный орган осуществляет ряд функций (надзор, расследование преступлений, участие в рассмотрение дел судами, в правотворческой деятельности и другие), важнейшей из которых

является надзор за исполнением законов. В юридической литературе и на практике употребление понятия «прокурорский надзор» применительно к деятельности прокурора подразумевает проведение проверок точности исполнения требований всех законов, действующих на территории РФ или любого из них в каждом конкретном случае.

Необходимо также различать прокурорский надзор и государственный контроль. Так, последний предусматривает проведение проверок в отношении юридических лиц или частных предпринимателей по соблюдении ими норм действующего законодательства. Кроме того, прокуроры не осуществляют распорядительную деятельность, не могут отменить какой-либо нормативный правовой акт, самостоятельно, определить целесообразность расстановок сил и средств и так далее.

Кроме того, функции органов исполнительной власти разделены друг между другом, в тоже время прокуратура выполняет свои функции как единый орган, осуществляя всеобъемлющий надзор.

Одной из наиболее важных функций прокуратуры, является правозащитная функция. Согласно приказу Генерального прокурора России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [4], внимание прокуроров акцентировано на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина . В первую очередь подлежат защите права и законные интересы групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите. Прокурор может подать заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в том случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда,

причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

По мнению ученых, необходимо:

- усовершенствовать законодательство, регулирующие деятельность органов прокуратуры: добавить в Конституцию Российской Федерации отдельную главу «Прокуратура» или «Прокурорский надзор»; закрепить в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определение функций органов прокуратуры;

- развивать практику договорного взаимодействия органов прокуратуры и других государственных органов. В целях повышения эффективности деятельности прокуроров по осуществлению взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества необходимо сформулировать предложения о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации, а именно:

а) дополнить разделом 4 «Иные направления деятельности прокуратуры»; б) включить в него главу 1 «Взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества»;

в) включить в главу статьи 39.1 и 39.2, закрепляющие предмет взаимодействия и полномочия прокурора.

2 ОТРАСЛИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

2.1 ОБЩИЙ НАДЗОР

Отраслями прокурорского надзора признаются:

- надзор за исполнением законов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

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

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Предметом общего надзора являются:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами , а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций [7];

- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными выше. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки [6].

Решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

В случае, если в ходе указанной проверки получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого органа (организации) иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, подтвердить или опровергнуть которые невозможно без проведения проверки, прокурор или его заместитель принимает мотивированное решение о расширении предмета указанной проверки или решение о проведении новой проверки и доводит принятое решение до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня его принятия.

Типовая форма решения о проведении проверки и типовая форма мотивированного решения о расширении предмета указанной проверки утверждаются Генеральным прокурором Российской Федерации [7].

Срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен. Срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором Российской Федерации или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора Российской Федерации [7].

Срок проведения проверки в отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу,

представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа (организации) [6].

Проведение проверки по решению прокурора или его заместителя может быть неоднократно приостановлено:

при необходимости проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения указанной проверки;

если действия (бездействие) проверяемого органа (организации), препятствующие проведению указанной проверки, приводят к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения;

в случае непредставления истребованных информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных для их представления сроков, что приводит к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения.

Общий срок приостановлений прокурором или его заместителем проведения проверки не может превышать шесть месяцев. В случае невозможности в течение данных шести месяцев завершить указанные в пункте 6 статьи мероприятия либо получить необходимые информацию, документы и материалы или их копии срок приостановления проверки может быть продлен по решению Генерального прокурора Российской Федерации или уполномоченного им заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, но не более чем на шесть месяцев.

Проведение проверки возобновляется решением прокурора или его заместителя в случае прекращения оснований, установленных пунктом 6 [6].

В срок проведения проверки не включается срок:

- на который указанная проверка была приостановлена;

- между датой окончания сроков для представления необходимых информации, документов и материалов или их копий, установленных абзацем

первым пункта 2 и пунктом 2.1 статьи 6 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", и датой их представления;

- установленный абзацем вторым пункта 2 статьи 6 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

В случае приостановления проверки документы и материалы, изъятые у проверяемого органа (организации), возвращаются проверяемому органу (организации), за исключением случаев, если указанные документы и материалы необходимы:

- для решения вопроса об уголовном преследовании;

- для проведения исследований, испытаний, специальных экспертиз, результаты проведения которых могут повлиять на выводы проводимой проверки.

Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) уведомляется о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия решения о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения указанной проверки [6].

Проведение повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка, допускается в следующих исключительных случаях:

- по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

- по истечении установленного статьей 24 Федерального закона Российской Федерации срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

К участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций.

Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется

руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации)

Действия (бездействие) и решения прокурора, связанные с проведением проверки, могут быть обжалованы в установленном законом порядке [6].

Полномочия прокурора при осуществлении общего надзора регламентированы. Так, прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и должностных лиц предоставления необходимых документов и материалов, статистических и иных сведений;

- требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- требовать проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно;

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

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правоотношении, требует привлечения лиц, нарушившим закон, к иной ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор и его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

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

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

- вносит представление об устранении нарушений закона.

Деятельность прокуроров в сфере общего надзора весьма разносторонняя. Однако при всем разнообразии поднадзорных объектов и проблем с соблюдением законности прокуроры должны выбирать те из них, которые главным образом отражаются в режиме законности в государстве. Полномочия Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров в области общего надзора достаточно обширны. Прокурор имеет право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения поднадзорных органов и организаций. Он имеет доступ ко всем документам и материалам, с которыми считает необходимым ознакомиться в связи с поступившими к нему сведениями о фактах правонарушений. Прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделять специалистов для выяснения возникающих вопросов, проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им предприятий; организаций, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона. Установив факт преступного нарушения закона либо административного правонарушения закона, прокурор направляет материалы в соответствующие органы, требует привлечения виновных к иной установленной законом ответственности. На выявления нарушения законов прокурор реагирует посредством определенных актов. Характерным признаком подобных актов является то, что они принимаются в качестве итога всей предшествующей деятельности прокурора по проверке исполнения закона.

2.2 НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Предметом данного надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина закреплены в ст. 27 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Они выражаются в том, что при осуществлении возложенных на него функций прокурор:

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

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

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

- использует полномочия, предусмотренные ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации";

- при наличии оснований полагать, что нарушений прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом [8];

- в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или

должностному лицу, которые правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях;

- в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших [9].

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенное нарушение.

Протесты и представления вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены статьями 23 и 24 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина во многом идентичны полномочиям по надзору за исполнением законов. Вместе с этим они имеют отличия. Характерным для данного направления прокурорского надзора является право рассмотрения и проверки заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека. Заявления и жалобы служат отправной точкой, которой определяется необходимость вмешательства прокурора. Заявителями выступают в основной своей массе лица, права и свободы которых нарушены. Однако заявления и жалобы могут поступать и от других категорий граждан, а также государственных органов, различных организаций. Рассмотрение

сообщений о нарушении прав и свобод позволяет прокурору вникнуть в суть поступившего к нему обращения, сформировать мнение о характере реагирования на него. В тех случаях, когда подобные сообщения не содержат необходимых для принятия решения данных, либо, когда представленные доказательства вызывают сомнение, прокурор проводит проверку. Указанные сообщения также выступают поводом для проведения проверок.

Помимо поводов, должны быть основания для проведения проверки. Проверка проводится при наличии в поступившей к прокурору информации, указывающей на нарушение прав и свобод человека и гражданина. В ходе проверки обычно устанавливаются следующие обстоятельства:

− имело ли место нарушение прав и свобод человека и гражданина;

− в чем выразилось конкретное нарушение: какие правовые нормы при этом были нарушены, каким органом, организацией и кем из их руководителей;

− какие обстоятельства способствовали нарушению.

Надзорная деятельность и вся многогранная правоохранительная деятельность российской прокуратуры служат одной из важнейших гарантий защиты прав и свобод граждан. Государство и общество заинтересованы в том, чтобы надзорная и иная деятельность прокуратуры была максимально эффективной, приводила к реальному укреплению законности и правопорядка.

2.3 НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ,

ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

В системе отраслей прокурорского надзора рассматриваемая отрасль имеет особое значение. Прокурорский надзор призван обеспечить всесторонность, полноту и объективность исследования всех обстоятельств дела, принятия необходимых мер по раскрытию преступлений и привлечению к уголовной ответственности лиц, их совершивших, соблюдение установленного законом порядка расследования, прав и законных интересов участников и иных в нем участвующих лиц, выявление причин и условий, способствовавших совершению преступлений, а также принятие мер по их предупреждению.

Надзор за исполнением законов сочетается с такими направлениями деятельности прокуратуры, как уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Предметом надзора служат:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- установленный законом порядок рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- законность выполнения оперативно-розыскных мероприятий и решений, принимаемых этими органами;
- исполнение закона при проведении расследования и принятии органами дознания и следователем решений – ст. 29 Федерального закона "О референдуме Российской Федерации". В отличие от всех других отраслей прокурорского надзора данная отрасль характеризуется тем, что в ней прокурор не только выявляет нарушения закона, но и устраняет их. В этом находит выражение властно-распорядительный характер деятельности прокурора. В процессе осуществления надзора он дает органам дознания и следователю обязательные для них указания. Только в установленных законом случаях следователь вправе согласиться с ними и представить дело вышестоящему прокурору с

изложением своих возражений. Как руководитель расследования прокурор осуществляет надзор систематически вне зависимости оттого, поступили ли какие-либо сведения о нарушении закона или нет.

Полномочия прокуроров по надзору за исполнение законов определены уголовно-процессуальным законодательством и другими законодательными актами, в частности, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» [19], Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации [20]. В соответствии со ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указания Генерального прокурора РФ по вопросам дознания и предварительного следствия, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

К предмету надзора, как уже указывалось ранее, отнесено исполнение закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. В процессе осуществления оперативно-розыскных мероприятий должны соблюдаться законы и иные нормативные акты, обеспечиваться охрана прав и законных интересов граждан.

Для производства действий, связанных с ограничением прав и свобод, гарантированных Конституцией, таких как: неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных и иных переговоров, предварительно было получено судебное решение. В случаях, не терпящих отлагательств, эти действия производятся до получения такого решения, однако в течение 48 часов об этом должен быть уведомлен суд (судья).

В процессе осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскные мероприятия, и принимаемые при этом решениями прокурор по поступившим к нему сведениям о нарушении закона и прав граждан вправе знакомиться с ними в связи с их проведением. В случаях выявления нарушений закона, прав и законных интересов граждан он обязан принять меры по устранению этих нарушений, восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного ущерба в соответствии с законодательством Российской Федерации. В процессе надзора за исполнением

законов при расследовании преступлений прокурор использует многообразные акты – указания, постановления, представления, санкции, согласие, утверждение.

Указание – обращение прокурора, даваемое в связи с возбуждением и расследованием уголовного дела, которое является для органа дознания или следователя обязательным. Несогласие с ними и их обжалование не приостанавливают исполнения этих указаний. Обеспечивая процессуальную независимость следователя как основного субъекта расследования преступления, закон предоставляет ему право не согласиться с указаниями прокурора о привлечении в качестве обвиняемого, классификации преступления, об объеме обвинения, о направлении дела в суд или прекращении производства по делу. Во всех этих случаях следователь вправе не выполнять указания прокурора и предоставить дело вышестоящему прокурору со своими возражениями.

Постановление – решение, принимаемое прокурором по всем наиболее важным вопросам, возникающим в процессе надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, - о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, прекращении производства по уголовному делу, об отмене не законного постановления следователя и т.д.

Представление – требование прокурора, внесенное в соответствующий государственный орган, общественную организацию или должностному лицу о принятии мер по устранению нарушений закона и условий, способствующих совершению преступлений. Представление может быть внесено руководителю органа дознания в связи с выявленными нарушениями закона, прав и законных интересов граждан. Не позднее месячного срока по представлению должны быть приняты необходимые меры и о результатах поставлен в известность прокурор.

Санкция – решение прокурора в случаях, когда органу дознания, следователю необходимо ограничить конституционные права и законные интересы

подозреваемого или обвиняемого: заключение под стражу, залог, обыск, выемка почтово-телеграфной корреспонденции, отстранение от должности.

Утверждение применяется прокурором в случаях, когда решение, принято следователем, в последующих стадиях производства по делу становится прокурорским решением, например, обвинительное заключение.

Согласие – мнение прокурора, которое должно быть получено следователем при решении вопроса о прекращении дела по основаниям.

Реализация этих, как и многих других, надзорных полномочий прокурора в сочетании с процессуальной самостоятельностью следователя и тесными взаимодействием с органами дознания обеспечивает успешное раскрытие преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

За время существования прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, сформировалась определенная правоприменительная практика. В прокуратурах субъектов Российской Федерации были выработаны различные способы его организации. Отношение к надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности как к второстепенному и незначительному влечет негативные последствия в виде увеличения количества нарушений прав граждан при производстве оперативно-розыскных мероприятий, снижения результативности самой оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, наиболее актуальными проблемами организации надзора за оперативно-розыскной деятельностью являются:

1. Отсутствие единой системы осуществления этого вида надзора в масштабах страны.

Прокуроры на местах остро нуждаются в установлении критериев оценки этой работы, обобщениях положительной практики, возможности сравнения с результатами работы коллег из других регионов и самое главное - в методических рекомендациях, основанных не только на собственном опыте проб и ошибок, но и централизованно обработанной информации,

включающей оценку законности тех или иных вариантов решений, прошедших научный анализ и одобренных ведомственным руководством. От централизации и системности зависит оперативность внедрения положительного опыта. Однако, несмотря на предпринятые попытки разработать и использовать методические рекомендации по осуществлению надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации, до настоящего времени единые методические указания, рекомендованные Генеральной прокуратурой Российской Федерации по данному надзору, отсутствуют, а научные изыскания в этой области прокурорской деятельности носят единичный характер.

2. Отсутствие четко сформулированных критериев оценки деятельности прокуроров, уполномоченных на осуществление надзора за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

До последнего времени остается открытым вопрос предмета и пределов прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Если предметом надзора является проверка соблюдения и исполнения закона при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, то, как тогда следует относиться к логике включения в обязанности уполномоченных прокуроров способствовать выполнению задач самой оперативно-розыскной деятельности?

В частности, В. Осипкин указывает в числе задач надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности: содействие оперативным подразделениям в комплексном и активном осуществлении всего объема оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных законодательством; содействие надлежащему документированию произведенных оперативно-розыскных мероприятий; содействие использованию результатов оперативно-розыскных мероприятий в процессе доказывания по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего собирание, проверку и оценку доказательств [11]. Подобный подход подвергнут критике в научной литературе, поскольку, по мнению

специалистов, он противоречит сущности надзорной деятельности и нацеливает прокурора на подмену ведомственного контроля [17].

2.4 НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ И НАЗНАЧАЕМЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ

Предметом данного вида надзора являются:

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

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

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе:

- посещать в любое время органы и учреждения, указанные в статье 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;

- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных в статье 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается [10];

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение [5].

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Под законностью нахождения лиц в исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, следует понимать не только законность помещения и содержания в них, но и соблюдение сроков содержания и своевременность освобождения. Традиционно юридическим основанием нахождения лица в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, является решение уполномоченного государственного органа, отраженное в соответствующем документе.

К общим недостаткам существующей системы исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, можно отнести: критическое состояние материально-технической базы следственных изоляторов, исправительных и других учреждений; крайне низкий уровень медицинского обслуживания

заключенных и осужденных; отсутствие возможности обеспечить трудовую занятость осужденных; произвол, насилие, жестокое обращение с заключенными со стороны сотрудников пенитенциарных учреждений. Для улучшения сложившейся ситуации государством был взят курс на осуществление более рациональной политики в области уголовного правосудия в Российской Федерации.

Относительно законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, речь идет о следующих видах наказания: штраф, исправительные, обязательные и принудительные работы, ограничение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы при условном осуждении и т. п.

Осужденные к отбыванию наказания, не связанного с изоляцией от общества, обязаны состоять на специальном учете. За этими лицами должен осуществляться постоянный контроль, в том числе за их надлежащим поведением, соблюдением запретов и исполнением обязанностей, установленных уголовно-исполнительными инспекциями, а также за порядком и условиями отбывания наказания и т. д.

Некоторые ученые считают, что включение данного направления прокурорской деятельности в рассматриваемую отрасль прокурорского надзора было обусловлено особым значением и единой организацией прокурорского надзора, а также одинаковой направленностью правовых отношений, складывающихся в сфере исполнения приговора между осужденными и различными органами и учреждениями, призванными исполнять вынесенные судебные решения.

3. ПРОКУРАТУРА В СОВРЕМЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

После распада СССР, в январе 1992 г., был принят Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". В дальнейшем в Конституции

Российской Федерации, принятой в 1993 г., в статье 129 был закреплен принцип единства и централизации системы органов прокуратуры. В результате законодательных преобразований прокуратура Российской Федерации окончательно сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти. В принятом законе был упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора. Утвержден и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства. В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны. В настоящее время органы прокуратуры придают важное значение своевременному информированию органов представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике. Именно в этом видится основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы являются общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах. Международные договоры, не требующие издания внутригосударственных актов для применения действуют в Российской Федерации непосредственно. Однако в любом случае эти правовые акты должны

быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Многочисленные нарушения Конституции Российской Федерации со стороны органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации обусловили закрепление в законе положения о том, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации. Для решения этой задачи прокуроры, действующие на территории субъектов Федерации, в том числе автономных республик, реализуют свои полномочия от имени Российской Федерации.

К иным (кроме надзорной) функциям относятся:

- уголовное преследование, включая предварительное следствие и поддержание обвинения в суде;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участие в правотворческой деятельности и др.

В п.2 ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяются общие цели деятельности прокуратуры. При этом приоритеты отданы защите прав и свобод человека и гражданина. Это соответствует ст.2 Конституции Российской Федерации, где закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Названные цели определяют основные направления деятельности прокуратуры. Прокуратура Российской Федерации является важной и неотъемлемой частью механизма обеспечения законности в России. Мало принять хороший закон, надо его и реализовать. В связи с низким уровнем правосознания как рядовых граждан, так и должностных лиц, коррупцией, крайней обостренностью экономических и социальных проблем сделать это на практике чрезвычайно трудно. В этих условиях прокуратура призвана обеспечить единое понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации, всеми субъектами правоприменительной деятельности путем использования всего арсенала средств прокурорского надзора.

В литературе является дискуссионным вопрос и о месте прокуратуры в системе государственных органов. Одни авторы относят ее к органам законодательной власти, другие – к исполнительной власти, третьи - к судебной власти. Каждая из позиций имеет свою теоретическую и практическую основу. Прокуратура занимает особое место в системе государственных органов и не может быть отнесена ни к одной из названных ветвей власти. [18].

Исходя из интересов укрепления законности, в органах прокуратуры произведены существенные внутрисистемные преобразования: расширены полномочия прокуратур субъектов Российской Федерации, которым переподчинены большинство специализированных прокуратур; созданы подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах; образованы управление по расследованию преступлений в сфере федеральной безопасности и межнациональных отношений на Северном Кавказе и управление по надзору за исполнением законодательства в сфере оборота наркотиков. Организационные перемены коснулись также деятельности прокуратуры по обеспечению законности в экономической и социальной сферах, на транспорте, на досудебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства, в гражданском и арбитражном процессе и других направлениях.

К настоящему времени в основном сформирована прочная правовая база многогранной деятельности органов прокуратуры как инструмента утверждения идей правового государства, обеспечения верховенства права и законности.

В современных условиях развития российской прокуратуры, представляется наиболее интересной точка зрения, согласно которой необходима ликвидация прокуратуры как самостоятельной и независимой от других федеральных органов власти путем ее превращения в подразделение Министерства юстиции, и отнесения тем самым ее к органам исполнительной власти. Логика данной позиции такова: «любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к

законодательной и судебной ветвям власти, она является составной частью исполнительной власти, и должна влиться в Министерство юстиции» [12].

Современное реформирование органов прокуратуры в России породило множество споров относительно роли и места прокуратуры в системе разделения властей. Анализируя различные взгляды на принадлежность прокуратуры к той или иной власти, мы обращаем внимание на то, что прокуратура является универсальным, самостоятельным институтом государственной власти, следовательно, не разделяем позиции тех авторов, которые относят прокуратуру, к законодательной, судебной либо исполнительной власти. По нашему мнению, законодателю необходимо в Конституции выделить нормы о прокуратуре в отдельную самостоятельную главу, таким образом определить ее правовую природу, что возможно исключит излишние дискуссии по поводу сохранения данного института. Хотелось бы подчеркнуть, что препятствия развитию системы независимого контроля видятся и в самой действующей Конституции Российской Федерации, в частности, в механизме внесения поправок и пересмотра положений Конституции Российской Федерации.

Кроме того, возникают проблемы в процессе взаимодействия органов прокуратуры с публичными органами власти, а также иными органами государственной власти и местного самоуправления. К их числу относятся проблемы правового, ведомственного, межличностного и организационного характера.

Проблемы правового характера связаны с несовершенством законодательства и существующим бюрократизмом. Достаточно часто должностные лица органов прокуратуры не получают нужную им информацию в срок лишь по той причине, что запрос сотрудника прокуратуры «путешествовал» по внутренней системе кабинетов. Такая ситуация влечет несвоевременность принятия мер прокурором по устранению нарушений закона, позднее реагирование на него. В данном случае меры прокурорского реагирования теряют свою эффективность. Для решения указанной проблемы необходимо обеспечить

переход всех органов государственной власти на электронный документооборот, поскольку современные технологии позволяют мгновенно направлять информацию любому лицу вне зависимости от расстояния.

В процессе взаимодействия сотрудников органов прокуратуры и органов государственной власти возникают проблемы межличностного характера. Для устранения таких проблем, прежде всего, необходима высокая культура самих государственных служащих, знание правил этики и уважительное отношение друг к другу.

Большое значение играет устранение организационных проблем, возникающих в процессе реализации прокурором функций, предоставленных ему законом. Данный вид проблем может быть связан с реализацией прокурорами надзорных полномочий, с проблемой кадровых ресурсов, с отдаленностью и труднодоступностью многих населенных пунктов, большим кругом обязанностей прокурорских работников.

Одной из разновидностей организационных проблем является проблема технического оснащения и отсутствия электронного документооборота. В настоящее время в органах прокуратуры ведется учет поступающих жалоб и документов, из них формируются наряды, а также надзорные производства, для хранения которых необходимо выделять специальное помещение - архив. Указанные документы имеют определенный срок хранения, по истечении которого они подвергаются уничтожению, чаще всего - сжиганию. Электронный документооборот и хранение огромного количества материалов в электронном виде обеспечивали бы, во-первых, сохранность и легкую доступность любого документа из соответствующего материала для сотрудника прокуратуры, во-вторых, документы могли бы храниться длительный период времени, и отпала бы необходимость их уничтожения, а также выделения отдельного помещения для их хранения. Таким образом, у органов прокуратуры была бы создана своя база архивной документации за многие годы. Существует и такая проблема, как отсутствие у прокурора права законодательной

инициативы, а также права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с заявлением о разрешении дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативно-правовых актов. В ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено, что одним из предметов надзора за исполнением законов является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, а также за соответствием законам принимаемых государственными органами правовых актов [21].

Законодательно не закреплены полномочия прокурора в правотворческой деятельности. В настоящее время, чтобы предложить внести изменения в нормативный акт или выйти с предложением о принятии соответствующего правового акта прокурору необходимо обратиться в представительный орган соответствующего субъекта или муниципального образования с предложением о рассмотрении вопроса о внесении изменений или принятии нормативного акта. При этом никак не урегулирован вопрос о возможности обращения Генерального прокурора Российской Федерации с законодательной инициативой в Федеральное собрание Российской Федерации. В связи с этим считаем необходимым пересмотреть действующее законодательство по этому вопросу и решить существующую проблему.

В деятельности прокуратуры можно выделить следующие проблемы: недостаточное правовое регулирование, непоследовательно проводимые законодателем реформы, проблемы взаимодействия органов прокуратуры с иными органами власти и органами местного самоуправления, сужение полномочий прокуратуры в сфере судопроизводства и надзоре за следственной деятельностью·

Подводя итог, необходимо отметить, что перед органами прокуратуры стоит задача не только эффективно выполнять возложенные на них полномочия, но и помогать законодателю в устранении существующих проблем. Для наиболее полного регулирования деятельности органов прокуратуры необходимо детальное закрепление в Конституции их правового статуса, конкретного

перечня функций, задач и целей, стоящих перед ними, как особого органа, осуществляющего надзор за исполнением законов·

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Место прокуратуры в системе органов государства в значительной мере обусловливалось состоянием самой государственности. В так называемые "переходные периоды", когда государственность ослаблялась,

роль прокуратуры как органа уголовного преследования с использованием ее в политических целях усиливалась.

Достаточно длительный период совершенствования законодательства о прокурорском надзоре, к сожалению, не определил ни место прокуратуры в системе органов государства, ни объем специальных полномочий. Это связано в первую очередь с отсутствием определения цели реформирования законодательства о прокурорском надзоре.

Деятельность прокуратуры во всех направлениях носит отчетливо выраженный юрисдикционный, правоохранительный характер.

Прокуратура Российской Федерации –орган борьбы с правонарушениями, со специфическими методами реагирования на них:

- предупреждение о необходимости нарушения закона;

-принесение протеста;

- вынесение постановления;

- вынесение постановления о возбуждении административного производства;

- возбуждение уголовного дела и уголовного лица, совершившего преступление.

Органы прокуратуры осуществляют свои законные полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений.

Осуществляя свои полномочия, органы прокуратуры действуют согласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а также законодательства о государственной или иной охраняемой законом тайне; они информируют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

В данной работе были достигнуты цели и задачи, поставленные во введении, а именно : исследована деятельность органов государственного надзора как одного из основных элементов обеспечения правопорядка и правоохранения в России ; изучен процесс формирования и состояние системы государственного надзора; освещены задачи, решаемые органами прокуратуры при их правоохранительной деятельности; показан вклад прокуратуры в развитие российской государственности, выделены проблемы в работе прокуратуры и пути их решений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. http://www.garant.ru/ - [Власенко, Н.А. Теория государства и права], [Электронный ресурс].

2. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

3. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления (вместе с "Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации) [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 11.08.2020) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

4. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 31.08.2021) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 01.07.2010 №132-ФЗ // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

6. О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

7. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) "// Справочно-правовая система Консультант Плюс.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.03.2015 № 23-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

10. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

11. Осипкин В.Н. Предмет прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Труды Санкт-Петербургского юридического института генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 3. СПб., 2001. С. 34-40.

12. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. - 2006. - № 11. - С. 55.

13. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система Консультант Плюс [Электронный ресурс].

14.https://school8-gk.ru/wp-content/uploads/2021/12/70251576. [Электронный ресурс]

15. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп.,

вступ. в силу с 01.09.2021) // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

16. http: //www.garant.ru/ - [Бессарабов, В.Г. Советская прокуратура: 1922 - 1991].

17. Соловьев А.Б., Токарева М.Е, Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 110 - 111; Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития// Законность. 2000. N 1.

18. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. — 2006. — №4. [С.30—33].

19. Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (последняя редакция)

20. Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 01.06.2021) "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации"

21. Бобырев В.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2008. № 4 (29). С. 40 - 48.