

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права
Кафедра «Уголовный процесс и криминалистика»

030900.62 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки, специальности)
Уголовно-правовой
(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Место и роль прокуратуры в государственном механизме России»

Студент

Б.Ф. Халифаев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

С.И. Вершинина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой
«Уголовный процесс и
криминалистика»

к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« 10 » 05 2016г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
 федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
 высшего образования
 «Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Уголовный процесс и криминалистика»

УТВЕРЖДАЮ
 Зав. кафедрой «Уголовный процесс и
 криминалистика»

 (подпись) С.И. Вершинина
 _____ (И.О. Фамилия)
 « 15 » 10 2015 г.

ЗАДАНИЕ
на выполнение бакалаврской работы

Студент: Халифаев Борис Фахрудинович

1. Тема: «Место и роль прокуратуры в государственном механизме России».
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 05.06.2016г.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Международно-правовые акты; Российское законодательство; Судебная практика; Статистический материал, собранный студентом при прохождении практики.
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):
 Глава 1 Прокуратура РФ как орган государственной власти
 - 1.1 Становление и развитие прокуратуры в России
 - 1.2 Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ
 - 1.3 Место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ
 Глава 2 Направления деятельности прокуратуры РФ
 - 2.1. Прокурорский надзор как основное направление деятельности прокуратуры РФ
 - 2.2 Уголовное преследование как особый вид деятельности прокуратуры
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала – правовая статистика; архивные уголовные дела.
6. Дата выдачи задания «15» октября 2015 г.

Руководитель бакалаврской работы _____

(подпись)

С.И. Вершинина

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению _____

(подпись)

Б.Ф. Халифаев

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Уголовный процесс и криминалистика»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Уголовный процесс и
криминалистика»

С.И. Вершинина

(подпись)

(И.О. Фамилия)

«15» октября 2015 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Халифаева Бориса Фахрудиновича
по теме: «Место и роль прокуратуры в государственном механизме России».

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	До 15 октября 2015 г.	15.10.2015г.	выполнено	
Подбор библиографии	До 15 декабря 2015 г.	15.12.2015г.	выполнено	
Глава 1	С 15 января 2016 г. по 20 апреля 2016 г.	15.02.2016г.	выполнено	
Глава 2		15.03.2016г.		
Глава 3		20.04.2016г.		
Введение	До 15 мая 2016 г.	01.05.2016г.	выполнено	
Заключение		15.05.2016г.	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	До 30 мая 2016 г.	30.05.2016г.	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	Не позднее 5 июня 2016г.	05.06.2016г.	выполнено	

Руководитель бакалаврской работы
Вершинина

(подпись)

С.И.

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

Халифаев

(подпись)

Б.Ф.

(И.О. Фамилия)

Аннотация

Объектом исследования в данной работе являются общественные отношения, складывающиеся между прокурором и поднадзорными органами и должностными лицами в процессе осуществления прокуратурой своих надзорных функций. Предметом исследования – правовые нормы, регулирующие деятельность прокурора в государственном механизме РФ.

Автор ставит целью данного исследования проанализировать роль и место прокуратуры в механизме государственного регулирования. В ходе исследования выявлено, что развитие прокуратуры в РФ происходило на протяжении длительного периода времени. В настоящее время прокуратура в первую очередь является надзорным органом государственной власти и не входит в систему органов ни одной из ветвей власти. Прокуратура исполняет не только надзорные функции, но и иные, предусмотренные законом. Наиболее важной из них является функция уголовного преследования, которая определяет прокуратуру не только как надзорный орган, но и как орган уголовного преследования.

Результаты проведенных в работе исследований имеют теоретическую и практическую значимость, поскольку показывают взаимосвязь прокуратуры со всеми органами государственной власти и самоуправления и определяют роль прокуратуры как гаранта законности деятельности остальных органов власти.

Работа состоит из двух глав. В первой главе «Прокуратура РФ как орган государственной власти» рассмотрены становление и развитие прокуратуры в РФ, ее конституционно-правовой статус и место в системе органов государственной власти. Во второй главе «Направления деятельности прокуратуры РФ» рассмотрены основные направления деятельности прокуратуры, а именно ее надзорные полномочия и полномочия в сфере уголовного преследования.

К работе прилагается список использованных источников, состоящий из 12 монографий, 17 научных статей, 5 нормативно-правовых актов и опубликованной судебной практики.

Содержание

Введение.....	6
Глава 1 Прокуратура РФ как орган государственной власти.....	8
1.1 Становление и развитие прокуратуры в России.....	8
1.2 Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ	17
1.3 Место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ..	25
Глава 2 Направления деятельности прокуратуры РФ.....	31
2.1. Прокурорский надзор как основное направление деятельности прокуратуры РФ.....	31
2.2 Уголовное преследование как особый вид деятельности прокуратуры.....	38
Заключение.....	49
Список литературы.....	51

Введение

Актуальность темы исследования. В последние годы роль прокуратуры в механизме правового регулирования в РФ заметно возросла. На прокуратуру РФ возложена основная функция осуществления надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая местным самоуправлением. Эта особая функция прокуратуры РФ определила ее особое место в системе органов государственной власти. Большинство правоведов придерживается точки зрения, согласно которой органы прокуратуры нельзя в полной мере отнести ни к одной из ветвей государственной власти. Вместе с тем органы прокуратуры наделены полномочиями смежными с каждой из ветвей власти. Особое место прокуратура занимает в сфере уголовного судопроизводства. Функция уголовного преследования принадлежит прокуратуре. Прокурор поддерживает обвинение на судебных стадиях уголовного судопроизводства и осуществляет надзорную деятельность на стадии предварительного расследования. Несмотря на то, что в настоящее время деятельность прокуратуры довольно детально урегулирована федеральным законодательством и принятыми в соответствии с ним Приказами Генерального Прокурора РФ, в практической деятельности прокуроров все еще существует ряд проблем.

Степень научной разработанности темы. Теоретической основой исследования выступили современные научные работы, рассматривающие процессуальное положение прокурора и формы его деятельности в судебных стадиях уголовного процесса. Среди авторов, чьи работы явились основой настоящего выпускного квалификационного исследования, можно выделить следующих: Бабкова Г., Буцковский Н., Бессарабов В.Г., Кирилловых А.А., Тушев А.А., Мыцыков А.Я., Безлепкин Б.Т., Крюков В.Ф., Рыжаков А.П., Трушев А.А., Курочкина Л.А., Тарасов А.А., Масленникова Л.Н. и др.

Цель настоящей работы заключается в анализе роли и места прокуратуры в системе органов государственной власти и механизме государственного регулирования.

В рамках работы поэтапно решаются следующие задачи:

1. Рассмотреть процесс становления и развития прокуратуры в РФ.
2. Проанализировать конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ.
3. Проанализировать подходы к месту прокуратуры в системе разделения властей.
4. Рассмотреть основные направления деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся между прокурором и поднадзорными органами и должностными лицами в процессе осуществления прокуратурой своих надзорных функций. Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие деятельность прокурора в государственном механизме РФ.

Эмпирической базой выпускной работы выступают материалы правоприменительной практики и нормативные акты.

Основными методами, используемыми при проведении исследования являются: совокупность логических методов и приемов исследования; метод исторического и правового сравнения; анализ и синтез, дедукция, специально-юридические методы: сопоставление и сравнение нормативных актов, выявление закономерностей развития права и правоприменительной практики.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

Глава I: Прокуратура РФ как орган государственной власти

1.1. Становление и развитие прокуратуры в России

Основы современной российской прокуратуры были заложены Петром I, по приказу которого 12 января 1722 года она и была учреждена в России. В Именном Высочайшем Указе Петра Первого Правительствующему Сенату отмечалось: "Надлежит быть при Сенате Генерал - Прокурору и Обер - Прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал - Прокурору". Затем были введены должности прокуроров и при надворных судах. Главной задачей ставящейся Петром I перед прокуратурой было уничтожение и ослабления "зла, проистекающего из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония".

В процессе становления современной системы органов прокуратуры в России принято выделять несколько этапов.¹

Первый этап развития прокуратуры Российской Империи ограничен рамками дореволюционного периода. Традиционно данный этап развития и становления Российской прокуратуры подразделяют на семь подэтапов.

Первый подэтап можно определить, как период с 1711 года по 1722г. Ввиду тотальной реформы практически всей структуры государственного управления и законодательства, институт государственных фискалов учрежденный в 1711 году был исторически обоснованным и необходимым. В скором времени более детальную законодательный проработку закон получил в указе «О фискалах, о их должности и действии» от 17 марта 1714 года.

Основной функцией фискалов была надзирательная, а не охранительная, что предопределило недолгое существование данного института. В 1722 году он был упразднен поскольку изжил себя, все его функции взяла на себя прокуратура, учрежденная в этом же году.

¹ Лукожев Х.М. История возникновения и развития государственного обвинения в России // История государства и права. 2011. № 23. С. 23-27.

Второй подэтап (1722-1725гг.) характеризует период возникновения прокуратуры в России. Первым законодательным актом учреждающим прокуратуру был именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату от 12 января 1722 года «Об обязанности сенатских чинов, о заседании президентов воинских коллегий, иностранной и Берг-коллегии в Сенате, о бытии при Сенате генерал и обер-прокурором, рекетмейстеру, экзекутеру и герольдмейстеру, а в каждой коллегии по прокурору».

18 января 1722г. Петр Первый издал указ, в котором были определены полномочия Генерал-прокурор Сената. Основная его функция состояла в том, чтобы наблюдать за другими должностными лицами и исполнительными органами государства.

Таким образом, прокуратура была создана как надзорный орган. Основной задачей прокурора стал надзор за государственным аппаратом, судами и церковью. Однако прокуратура уже существенно отличалась от фискалитета. Гласность в деятельности прокуратуры позволила более эффективно осуществлять ее функции. Деятельность прокуратуры была направлена на недопущение произвола чиновников и ущемления прав населения и государственных интересов.

Третий подэтап (1725 -1730 гг.) развития прокуратуры ознаменован усилением роли Верховного тайного совета в государственном аппарате, который в связи со слабостью власти проводил собственную внутреннюю политику. В этот период должности генерал-прокурора, прокуроров надворных судов, прокуроров в коллегиях были упразднены.

Четвертый подэтап (1730-1741 гг.) ознаменован возрождением прокуратуры. В октябре 1733 года на основании царского указа восстанавливаются должности генерал-прокурора, прокуроров коллегий и надворных судов.

3 сентября 1733 году выходит новый законодательный акт о прокуратуре «Должности губернского прокурора», который учреждал новую прокурорскую должность - губернских прокуроров. Губернские прокуроры наделялись правом

опротестовывать незаконные действия местной власти и суда, уведомив об этом местного губернатора. В случае поддержания этого протеста генерал-прокурором исполнение решения по делу приостанавливалось. В данный период происходит реформирование системы прокурорского надзора в сфере судебной власти, теперь прокурор непосредственно смотрел за соблюдением законов судебными органами.

Пятый этап (1741-1802 гг.) приходится на время правления Елизаветы Петровна и характеризуется поддержанием прокуратуры на уровне петровской эпохи. Так в своём указе от 12 декабря 1741 года императрица восстановила прокуратуру в рамках указа Петра I от 12 января 1722 года, однако значительных изменений в её структуре и функциях не произошло. Прокуратура оставалась надзорным органом, происходило лишь её усиление и ослабление в рамках государственной системы, уточнялись функции и полномочия прокуратуры.

Важно отметить, что к значительным изменениям в правовом регулировании деятельности прокуратуры привело реформирование Сената в 1764 году. В результате реформы обер-прокурор появился при каждом департаменте. Он мог вносить свой протест на решения, принимаемые департаментами. Эти протесты рассматривались, по представлению генерал-прокурора, на общем собрании Сената. Таким образом, было произведено усиление прокурорской власти на законодательном уровне. Данный факт может служить доказательством прямой зависимости между усилением самодержавия и усилением прокуратуры, поскольку прокуратура на том этапе своего развития являлась надзорным органом царской власти.

Шестой подэтап (1802-1864 гг.) характеризуется серьезными изменениями роли и структуры прокуратуры России. Прокурорский надзор был ограничен сферами охраны прав дворянства и судебной системой. Прокурор утратил право приостанавливать действие, не соответствующих закону актов, а должен был лишь доводить эти сведения до министра юстиции по «наиболее достойным предметам». Данное сужение сферы общего надзора негативно

сказалось на выполнении прокуратурой своих функций, соблюдении законности и правопорядка.

VII подэтап развития и становления прокуратуры имперской России характеризуется большим количеством реформ и возвращением прокуратуре бывшего статуса. По судебным уставам 1864 года прокуратуре отводилась исключительная и единственная роль судебного надзора. Общий надзор отдавался на усмотрение министра юстиции, который в свою очередь так и не принял решения относительно этой сферы государственного управления. Такой статус прокуратура сохраняла вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

Второй этап развития прокуратуры связан с советским периодом. Новый строй и новое государство требовало обновления государственной системы, установления в стране нового правопорядка и новой законности. Несмотря на провозглашение приоритета воли народа необходимость надзора за исполнением законов оставалась. Однако на начальном этапе развития Советского государства прокуратуре не придавалось почти никакого значения. Она считалась пережитком Царского режима. После Октябрьской революции прокуратура в России Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 г. была ликвидирована. В роли обвинителя теперь выступали все «неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами», то есть общий надзор не был сосредоточен в руках одного контрольного органа, а надзорные полномочия были распылены и находились в руках совершенно разных органов и ведомств, начиная от Президиума ВЦИКа и заканчивая уездными отделами юстиции. Это привело к тому, что функция надзора не выполнялась должным образом. Поэтому назрела необходимость в создании органов прокуратуры. Этот процесс начался в 1922 году. 28 мая постановлением ВЦИК было утверждено положение "О прокурорском надзоре". Прокуратура была учреждена как самостоятельный орган. На нее возлагались такие функции как надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений и частных лиц, путем возбуждения уголовного

преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений.

Следующей ступенью развития послереволюционной прокуратуры, стало образование Прокуратуры Верховного суда Союза ССР (23 ноября 1923 года). В стране сложилось две системы: названная прокуратура и прокуратуры союзных республик в системе наркоматов юстиции. Важно отметить, что организационно они небыли связаны между собой.

Колоссальное значение в становлении единой системы Прокуратуры Союза ССР имеет Положение о Прокуратуре Союза ССР принятое 17 декабря 1933 г. Он устанавливал принципы единства и подчиненности внутри прокурорской системы, а также закреплял военную и транспортную прокуратуры в качестве структурных подразделений Прокуратуры СССР.

В Конституции СССР 1936 г. нашли свое отражение основные принципы построения и функции советской прокуратуры. Статьи 114-116 Конституции СССР закрепляли принципы назначения на должности работников органов прокуратуры следующим образом: «Генеральный Прокурор СССР назначается Верховным Советом СССР сроком на семь лет. Республиканские, краевые, областные прокуроры, а также прокуроры автономных республик и автономных областей назначаются Генеральным Прокурором СССР сроком на пять лет. Окружные, районные и городские прокуроры назначаются прокурорами союзных республик с утверждения Генерального Прокурора СССР сроком на пять лет». Из этого следует, что Генеральный Прокурор осуществляет общее руководство органами прокуратуры и подчиняется Верховному Совету СССР.

Однако начавшаяся в 1941 году война приостановила развитие прокуратуры. Основная задача прокуратуры в военные годы заключалась в обеспечении выполнения законов, направленных на обеспечение обороноспособности страны.

Законом, принятым Верховным Советом СССР 19 марта 1946г. Прокурору СССР присвоено наименование Генеральный прокурор СССР.

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

В период с 1960г. по 1970-е гг. был принят ряд законодательных актов конкретизировавших структуру и некоторые аспекты деятельности прокуратуры, но не носивших принципиального для органов прокуратуры характера.

Значительным для прокуратуры было включение в Конституцию СССР 1977 года отдельной главы о прокуратуре. В ней была прописана основная функция прокуратуры: осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами.

В Конституции 1977 г. была еще раз подчеркнута независимость прокуратуры, в структуре же существенных изменений не произошло. Генеральный Прокурор теперь нес ответственность и был подотчетен перед Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР. Прокуратура находилась в ведении как законодательной, так и исполнительной власти. Подчеркивалась особая роль и место прокуратуры как надзорного и контрольного органа, что не относило прокуратуру ни к одной из ветвей власти.

30 ноября 1979 года был принят Закон о прокуратуре СССР, в котором впервые законодательно закреплялось то, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему - прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Виды прокурорского надзора оставались прежними: общий надзор; надзор за соблюдением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных,

в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначенных судом.

Третий этап развития прокуратуры связан с постсоветским периодом истории.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", принятый 17 января 1992 года по сути повторил советское построение прокурорской системы. Прокуратура Российской Федерации определяется как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В нём документе отсутствовали такие полномочия прокуратуры, как предписание и предостережение. Закон ограничивал проведение проверок, их следовало проводить лишь по сигналу о фактах нарушения законов. Таким образом, предупредительная и профилактическая функция прокуратуры в области нарушения законодательства исчерпала себя. Важным изменением стала замена надзор за исполнением законов в процессе уголовного судопроизводства на участие прокурора в процессе, в качестве поддержки государственного обвинения. Учитывая выше указанное, можно сделать вывод о том, что теперь органы прокуратуры превратились из органа надзора за соблюдением конституционной законности, в орган защиты прав и свобод граждан.

Решая возложенные на нее законом задачи обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, прокуратура осуществляет:

- надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти отраслевой компетенции, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями

коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- уголовное преследование;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В соответствии с процессуальным законодательством прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в том числе поддерживают государственное обвинение в уголовном судопроизводстве.

Закон наделяет прокуроров полномочиями в сфере правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровне. Кроме того, прокуратура РФ осуществляет международное сотрудничество по широкому кругу вопросов в правовой сфере.

Становление и развитие правового государства, текущие экономические, политические и социальные реформы, определяют статус прокуратуры в современном обществе как основного блюстителя законов.²

Уже в 1995г. в закон о прокуратуре были внесены серьезные изменения, которые в корне изменили предмет прокурорского надзора. Были упразднены за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. Прокурорский надзор

² Бессарабов В. Г. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013 – С.64.

принципиально изменил свое содержание, основным его предметом стало соблюдение законов органами государственной власти и местного самоуправления, а также коммерческими и некоммерческими организациями. Защита прав и свобод человека стала приоритетным направлением прокурорского надзора. Такая концепция соответствует и Конституции РФ, провозгласившей личность высшей ценностью общества и государства, а также уголовно-процессуальному законодательству, согласно которому, назначением уголовного судопроизводства является защита прав и свобод потерпевшего и обвиняемого (ст. 6 УПК РФ). Существенные изменения претерпело положение прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве. Прокуратура из органа надзора за законностью рассмотрения дел в судах стала одной из сторон, участвующих в судопроизводстве.

Следует отметить что изменения коснулись не только закона. Качественно обновился кадровый состав органов прокуратуры. Произошли в соответствии с духом времени, новыми экономическими, политическими, социальными реалиями другие перемены в статусе органов прокуратуры, их компетенции и круге полномочий, содержания и формах деятельности.

Преобразования в системе прокуратуры выразились в серьезных изменениях полномочий прокуратур субъектов Российской Федерации. Было образовано большое количество специализированных прокуратур, которым были частично переданы полномочия территориальных. Такое преобразование позволило разгрузить территориальные прокуратуры и сделать их деятельность более эффективной. Были созданы подразделения Генеральной прокуратуры РФ 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.

За все время существования прокуратура претерпела серьезные организационные изменения, были разработаны новые правовые акты, модернизирован аппарат прокуратуры, внесены изменения в кадровый состав.

На сегодняшний день невозможно представить ни одно государство без органов прокуратуры, так как в условиях нынешнего мира, в котором коррупция, злоупотребление властью, растрачивание государственных средств, и другие преступления стали частью нашей с вами жизни просто необходимы специальные органы, осуществляющие обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

1.2. Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ

Конституция РФ в ст. 2 закрепила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Одной из гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является учреждение в системе государственного механизма – прокуратуры, которая призвана осуществлять надзор за исполнением законов, соблюдением и защитой прав и свобод граждан, а так же охраняемых законом интересов общества и государства.³

Организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации

³ Мыцыков А.Я. Правовое регулирование деятельности прокуратуры // Законность. 2013. № 11. С. 30 - 31.

Федерации, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Конституция РФ в ст. 129 установила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законодательством. Кроме того, на конституционном уровне определены порядок назначения на должность Генерального прокурора РФ, назначения и освобождения от занимаемых должностей прокуроров субъектов Российской Федерации и иных прокуроров.

В целях регулирования деятельности прокуратуры РФ на территории РФ принят Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

В соответствии со ст. 1 указанного закона прокуратура Российской Федерации - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

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

надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления

судов. Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Генеральная прокуратура Российской Федерации выпускает специальные издания.

Федеральный закон "О прокуратуре в РФ" представляет собой комплексный нормативно-правовой акт. Он определяет место прокуратуры в системе органов государственной власти, устанавливает принципы ее организации и деятельности, определяет основные направления деятельности прокуратуры и определяет основные направления прокурорского надзора. В рамках каждой отрасли надзора закон определяет предмет, задачи надзора, устанавливает полномочия прокурора, а также определяет средства прокурорского реагирования.⁴ Закон подробнейшим образом регламентирует систему органов прокуратуры, порядок назначения на должности прокуроров разных уровней и устанавливает основные правила прохождения службы в органах прокуратуры.

Стоит сказать, что деятельность прокуратуры в РФ определяется не только вышеуказанным законом, но и иными федеральными законами. Например, процессуальные полномочия прокурора регулируются УПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ и другим отраслевым законодательством. Надзорные полномочия прокурора раскрываются в Законе «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ», ФЗ "О полиции», ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" и других федеральных законах».

Отдельные вопросы, касающиеся прокуратуры, регулируются: а) указами Президента РФ (например, Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567); б) постановлениями Правительства РФ (например, постановление от 25.03.1996 № 352 "Об

⁴ Участие прокурора в уголовном процессе: современность и перспективы : курс лекций / Н.П. Печников. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2011. – С. 92.

утверждении норм выдачи и описания знаков различия и форменного обмундирования прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чипы").

Составной частью правовой основы организации и деятельности прокуратуры как субъекта международно-правовых отношений являются международные и межгосударственные конвенции, договоры и соглашения. Например, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи (19.19 г.); Минская конвенция и правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993 г.); Европейская конвенция о выдаче (1957 г.).

Особое значение в регулировании деятельности прокуратуры имеют приказы и указания Генерального прокурора РФ, регулирующие вопросы организации работы прокуратуры, связанные с выполнением отдельных направлений деятельности. В их числе, например, приказы от 02.06.2011 № 162 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия", от 16.01.2012 № 7 "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности".

В ряде случаев при рассмотрении вопросов об организации и деятельности прокуратуры необходимо учитывать акты органов судебной власти. В их числе: постановления Конституционного Суда РФ о конституционности отдельных положений Закона о прокуратуре (например, постановления от 18.02.2000 № 3-П; от 11.04.2000 № 6-П; от 17.07.2002 № 13-П; от 18.07.2003 № 13-П); руководящие разъяснения Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам, связанным с деятельностью прокуратуры (например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации").

Для прокуратуры РФ характерна своя система, которая представляет собой совокупность органов и учреждений прокуратуры, действующих на территории РФ. Система прокуратуры установлена на конституционном уровне в ст. 129 Конституции РФ и раскрыта в ФЗ "О прокуратуре РФ" в разделе втором. Следует отметить, что система прокуратуры представляет собой самостоятельную иерархически построенную систему органов и учреждений, не входящих ни в одну из ветвей органов государственной власти. Система прокуратуры построена на единых принципах, установленных законом, законности, независимости, единства и централизации с подчинением нижестоящих прокуратур вышестоящим.⁵ Прокуратура РФ организована с учетом особенностей федеративного устройства РФ и административно-территориального деления.

В соответствии со ст. 11 закона прокуратура имеет трехзвенную систему. Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры, научные и образовательные организации имеют в оперативном управлении объекты социально-бытового и хозяйственного назначения.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

⁵ Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации (Постатейный): Издание шестое, переработанное и дополненное/ под ред. И.Л. Петрухина. М.: Норма, 2012. – С.181.

Генеральная прокуратура РФ является высшим звеном в системе прокуратуры, а генеральный прокурор РФ возглавляет ее, он осуществляет руководство всеми нижестоящими прокуратурами. и осуществляет контроль за их деятельностью.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками Генерального прокурора Российской Федерации.

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

Генеральный прокурор Российской Федерации имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации - Главным военным прокурором.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации действует научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры.

Вторым звеном в системе прокуратуры РФ являются прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры. Структура прокуратур субъектов РФ в целом аналогична структуре Генеральной прокуратуры РФ, что является выражением принципа единства в системе прокуратуры РФ.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются коллегии в составе прокурора субъекта Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта Российской Федерации.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Третье звено в системе прокуратуры РФ представлено прокуратурами городов и районов и приравненными к ним военными и иными специализированными прокуратурами. В структуре прокуратур городов и районов также выделяют отделы и управления. Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей

прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в системе прокуратуры образованы также прокуратуры федеральных округов. По объему полномочий прокуратура федерального округа приравнивается к прокуратуре субъекта РФ. При этом она имеет дополнительные административные полномочия по отношению к прокуратуре субъекта РФ и возглавляется одним из заместителей Генерального Прокурора РФ. Также на уровне прокуратур субъектов РФ, а также прокуратур городов и районов образуются военные и иные специализированные прокуратуры.

Таким образом, прокуратура РФ представляет собой самостоятельную единую централизованную систему органов и учреждений, не входящих ни в одну из ветвей государственной власти и реализующих собственные надзорные полномочия.

1.3. Место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ

Вопрос о месте прокуратуры в системе разделения властей является одним из ключевых с точки зрения определения роли прокуратуры в механизме правового регулирования. Стоит отметить, что Конституция РФ не определила к какой именно ветви власти относится прокуратура. Положения, касающиеся прокуратуры включены в главу 7 Конституции РФ, которая так и называется "Судебная власть и прокуратура". Исходя из этого некоторые полагают, что тем самым законодатель отнес прокуратуру к судебной власти. Однако это не так. Уже из самого названия главы седьмой видно, что законодатель отделяет прокуратуру от судебной власти.

Нужно сказать, что ранее до 2014г. глава 7 Конституции РФ носила иное наименование - "Судебная власть". Это обстоятельство как раз и давало

некоторым ученым основание считать прокуратуру органом судебной власти. Однако Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" наименование главы 7 было изменено и приведено в современное состояние "Судебная власть и прокуратура". Этим изменением законодатель еще раз указал на самостоятельность прокуратуры в РФ и подчеркнул невозможность ее включения в состав судебной власти.

Если обратиться к рассмотрению полномочий прокуратуры и сравнить их с полномочиями судебных органов власти, то можно вновь убедиться в невозможности отнесения прокуратуры к судебной власти. Так основная функция судебной власти - это осуществление правосудия. Прокуратура же функции правосудия не осуществляет. Прокурор выступает в суде лишь в качестве одной из сторон спора.

Судебные полномочия прокурора определены в разделе 4 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". В ст. 35 этого закона установлены основные судебные полномочия прокурора.

Так, прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя.

Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в заседаниях Верховного Суда Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации

по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Прокурор наделен правом опротестования судебных решений. Прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд кассационный или частный протест либо протест в порядке надзора, а в арбитражный суд - апелляционную или кассационную жалобу либо протест в порядке надзора на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела могут приносить протест только по делу, в рассмотрении которого они участвовали.

Прокурор или его заместитель независимо от участия в судебном разбирательстве вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору. Протест на решение судьи по делу об административном правонарушении может быть принесен прокурором города, района, вышестоящим прокурором и их заместителями.

Особое полномочие прокурора связано с правом Генерального прокурора Российской Федерации обращаться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам.

Все изложенные полномочия прокурора позволяют сделать вывод о том, что прокуратура будучи неразрывно связанной с осуществлением правосудия на территории РФ, сама эту функцию не реализует, а лишь выступает в защиту

законных прав и интересов человека, гражданина, общества и государства в целом.⁶

Достаточно часто в юридической литературе выражается точка зрения о необходимости отнесения прокуратуре к органам законодательной власти.⁷ Данная позиция обусловлена полномочиями Генерального прокурора в правотворческой сфере.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

⁶ Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012. – С 267.

⁷ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб. Юридический центр Пресс, 2011. – С. 141.

Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Существует и обратная связь органов прокуратуры и законодательной власти. Парламентарий или их группа вправе обращаться с запросом, вносимым на заседании палаты в письменной форме, к Генеральному прокурору РФ по кругу вопросов, входящих в его компетенцию. Вопрос о лишении данных лиц неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Следует отметить, что основной деятельностью прокуратуры является надзор за исполнением законов в том числе законодательными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления.⁸

Основные направления и порядок осуществления нормотворческой деятельности регулируются, в том числе Приказом Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 года N 144 "О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления".

В данном Положении описываются основные направления правотворческой деятельности прокуратуры, степень участия в разработке законопроектов, порядок подготовки заключений на проекты законов и иных нормативных правовых актов, разработанные федеральными органами государственной власти и правила Взаимодействия с палатами Федерального Собрания и Правительством Российской Федерации.

⁸ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. М.: Наука, 2013. № 4. С. 10 - 18.

Проанализировав данные нормативные акты можно сказать, что прокуратура обладает большим кругом полномочий в правотворческой деятельности и тесно взаимодействует с органами законодательной власти. Однако как таковыми законодательными полномочиями прокуратура не обладает, что не позволяет отнести ее к числу органов законодательной власти.

Третья точка зрения относительно места прокуратуры в системе разделения властей связана с отнесением прокуратуры к числу органов исполнительной власти. И действительно основная деятельность органов прокуратуры теснее всего связана с деятельностью органов исполнительной власти. Однако в систему органов исполнительной власти прокуратура не входит. Деятельность прокуратуры носит контрольно-надзорный характер по отношению к деятельности всех иных органов исполнительной власти государства.

Так в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокуратура по отношению к органам исполнительной власти является органом осуществляющим надзор за их деятельностью из вне и не входит в систему Правительства РФ или исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Существует и четвертая точка зрения на место прокуратуры в механизме государственного регулирования РФ. Она заключается в том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и в силу осуществления своих особых надзорных полномочий занимает отдельное место в системе государственных органов власти.⁹ Прокуратура наделена признаками каждой из ветвей власти, но в полной мере не входит ни в одну из них. Ее предназначение состоит в осуществлении надзора за соблюдением законности на всей территории РФ, наличие же отдельных полномочий в сфере законодательной, исполнительной или судебной власти позволяет эффективно координировать работу всей системы государственной власти на территории РФ.

Последняя точка зрения на место прокуратуры в системе государственных органов РФ представляется нам наиболее убедительной. Она находит подтверждение в действующем законодательстве РФ и поддерживается большинством ученых.

Глава II: Направления деятельности прокуратуры РФ

2.1. Прокурорский надзор как основное направление деятельности прокуратуры РФ

Прокурорский надзор является основным направлением деятельности прокуратуры РФ. В некоторых случаях прокурорский надзор называют функцией прокуратуры. Исключительность прокурорского надзора как вида деятельности состоит в том, что он осуществляется только прокуратурой и ни кем более. Целью прокурорского надзора является обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Кроме того, прокурорский надзор направлен на обеспечение точного и единообразного понимания и применения законов на всей территории РФ.

⁹ Шобухин В.Ю. Прокуратура - основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2011. № 11. С. 89 - 94.

В содержание надзорной деятельности прокуратуры входят: выявление фактов несоблюдения Конституции и нарушения требований иных законов, действующих на территории РФ; установление лиц, виновных в нарушении законов, и привлечение их к ответственности и наказанию; принятие мер по устранению правонарушений, связанных с ненадлежащим исполнением законов, осуществляемых другими органами контроля, а в некоторых случаях - общественными организациями и объединениями.

Достаточно часто в юридической литературе возникает вопрос о соотношении понятий "контроль" и "надзор". Нужно сказать, что подход к трактовке как одного, так и другого термина неоднозначен.

Контроль в юридической науке рассматривается либо как функция государственного управления, либо как специфическая деятельность государственных органов. Так, например, В.П. Беляев определяет контроль как форму юридической деятельности, при которой управомоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан.¹⁰

В свою очередь, М.И. Байтин считает, что контроль - это не особая функция государства, так как он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства.¹¹ Однако, по нашему мнению, различие форм и объемов не может являться основанием отказа определения контроля в виде функции государства, так как

¹⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 24.

¹¹ Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С. 138.

содержательно, с учетом единства целей, задач и методов его реализации, контроль выступает в виде функции государства.

Юридическая литература и нормативно-правовые акты не содержат и четкого определения понятия "надзор".

По утверждению В.М. Савицкого, надзор является формой контрольной функции. По его мнению, "сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности".¹²

Надзор - это форма юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений.¹³

Большинство признаков контроля и надзора совпадают. В то же время основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности. А целью надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий. При осуществлении надзора невозможно вмешательство государственного органа в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора.

Прокурорский надзор обладает рядом признаков, которые отличают его от контроля и других видов надзора.

¹² Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1994. С. 27.

¹³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 34.

Прокурорский надзор представляет собой особый самостоятельный вид деятельности, который может осуществляться только специально уполномоченными лицами - прокурорами. Сама же прокуратура в системе государственного механизма занимает особое место и не входит ни в одну из ветвей власти.

Особым отличительным признаком прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени государства. Прокурорский надзор - это деятельность, которая осуществляется в первую очередь в целях защиты интересов государства и подчиняется общегосударственным интересам. При осуществлении прокурорского надзора нельзя забывать и об индивидуальных интересах, они должны быть сбалансированы с интересами общества в целом.

Прокурорский надзор охватывает практически все сферы государственной деятельности и носит всеобъемлющий характер. Эта особенность прокурорского надзора хорошо видна при изучении предмета надзора. Так в предмет надзора входят:

исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их

должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

исполнение законов судебными приставами;

исполнение законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Немаловажной особенностью прокурорского надзора является и то, что прокурорский надзор осуществляется без вмешательства прокуратуры в вопросы управления, хозяйственную и оперативную деятельность поднадзорных объектов. Прокуратура, осуществляя свои надзорные полномочия, в случаях выявления нарушений выносит представления об устранении нарушений, предостережения, протесты или постановления. Данные акты реагирования как раз таки направлены на устранение нарушений закона.

Прокурорский надзор осуществляется в особых целях, установленных в ст. 1 ФЗ "О прокуратуре РФ". Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Задачи прокурорского надзора в законе не определены, они видятся более конкретными и предполагают достижение определенного результата.

В юридической литературе различают три вида, или уровня, задач:

а) общие (основные) задачи, решение которых достигается всей прокурорской деятельностью. Они направлены на укрепление законности в

стране, охрану наиболее значимых прав и интересов личности (ее прав и свобод), общества (его материальных и духовных ценностей) и государства (его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности);

б) специальные задачи, которые вытекают из общих задач и реализуются в рамках отдельных направлений (функций) деятельности прокуратуры или отдельных отраслей (видов) прокурорского надзора. Так, при осуществлении надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания одной из таких задач является обеспечение неукоснительного соблюдения требований законов при приеме, регистрации, учете, проверке и разрешении заявления (иного сообщения) о преступлении;

в) частные (конкретные) задачи - еще более конкретная категория. Эти задачи более разнообразны и многочисленны. Они возникают и решаются в конкретных условиях и ситуациях, в течение ограниченного периода времени.

Полномочия прокуроров при осуществлении надзора в различных отраслях устанавливаются в ФЗ "О прокуратуре РФ" или в приказах Генерального прокурора РФ.

При осуществлении общего надзора прокурор наделяется такими полномочиями как:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных 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 других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

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

Прокурор или его заместитель вправе возбуждать производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

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

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

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

вносить представление об устранении нарушений закона.

При осуществлении надзора соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор также вправе:

рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

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

В ходе осуществления надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу прокурор вправе:

посещать в любое время указанные органы и учреждения;

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, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях;

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.

Изложенные в настоящем параграфе черты прокурорского надзора как особого присущего только прокуратуре вида деятельности, позволяют сделать вывод об особом месте прокуратуры в системе государственного механизма регулирования.

2.2. Уголовное преследование как особый вид деятельности прокуратуры

Уголовное преследование, в соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ» является одним из направлений деятельности (функция) прокуратуры (п. 2 ст. 1). Прокурор осуществляет в суде функцию поддержания государственного обвинения (п. 1 ст. 35). Порядок поддержания обвинения и полномочия прокурора как государственного обвинителя определяются уголовно-процессуальным законодательством.

Уголовное преследование - процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Так определяет уголовное преследование закон (п. 55 ст. 5 УПК РФ).

Уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель.

Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.¹⁴

В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) возбуждать уголовное дело и в порядке, установленном настоящим Кодексом, поручать его расследование дознавателю, следователю, нижестоящему прокурору либо принимать его к своему производству;

3) участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия;

4) давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение уголовного дела в соответствии со статьей 146 УПК РФ;

5) давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

6) разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, дознавателю, а также их самоотводы;

¹⁴ Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 34.

7) отстранять дознавателя, следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований настоящего Кодекса при производстве предварительного расследования;

8) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, передавать уголовное дело от одного следователя другому с обязательным указанием оснований такой передачи;

9) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, предусмотренных статьей 151 УПК РФ, с обязательным указанием оснований такой передачи;

10) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, следователя, дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

11) поручать органу дознания производство следственных действий, а также давать ему указания о проведении оперативно - розыскных мероприятий;

12) продлевать срок предварительного расследования;

13) утверждать постановление дознавателя, следователя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт и направлять уголовное дело в суд;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;

16) приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу;

17) осуществлять иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.

Письменные указания прокурора органу дознания, дознавателю, следователю, данные в порядке, установленном настоящим Кодексом, являются обязательными. Обжалование полученных указаний вышестоящему прокурору не приостанавливает их исполнения, за исключением случаев, установленных УПК РФ.

В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

Прокурор вправе отказаться от осуществления уголовного преследования.

Полномочия прокурора, предусмотренные УПК РФ, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

Осуществление уголовного преследования является обязанностью прокурора. Уголовное преследование он осуществляет на протяжении всего уголовного процесса как в досудебном, так и в ходе судебного производства. При этом содержание уголовного преследования, осуществляемого прокурором, меняется в зависимости от этапов уголовного судопроизводства.

В досудебном производстве прокурор является не только одним из участников уголовного преследования со стороны обвинения, но и организатором и руководителем этой деятельности, наделенным властно-распорядительными полномочиями по отношению к органам предварительного следствия и дознания, осуществляющим расследование по уголовным делам.

Прокурор не вправе проводить расследование по уголовным делам. Эти обязанности лежат на органах предварительного следствия и дознания. Но он уполномочен в случае выявления в ходе надзорной деятельности фактов, связанных с нарушением уголовного законодательства, выносить мотивированные постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по этим фактам. Он проверяет законность принимаемых органами предварительного расследования решений о возбуждении уголовных дел или об отказе в возбуждении таковых.

Прокурор вправе требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений закона, допущенных в ходе расследования. Он может изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его для

дальнейшего расследования следователю, передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому.

Прокурор утверждает постановления дознавателя о прекращении производства по уголовным делам, в том числе и в связи с прекращением уголовного преследования.

Прокурор полномочен рассматривать и утверждать итоговые процессуальные документы, составленные следователем и дознавателем по расследованным ими уголовным делам. Речь идет об обвинительном заключении и обвинительном акте, которые после их утверждения прокурором вместе с уголовным делом направляются в суд.

Однако прокурор, если признает, что дело расследовано некачественно, может его вернуть следователю или дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения или квалификации действий обвиняемого либо для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков.

Таким образом, прокурор наделен широкими полномочиями в досудебном производстве, которые направлены на то, чтобы максимально обеспечить конечную цель уголовного преследования - изобличение лиц, виновных в совершении преступлений, и привлечение их к уголовной ответственности.

Качественно и объективно проведенное предварительное расследование создает необходимые предпосылки для рассмотрения и разрешения судом уголовного дела по существу. В ходе судебного разбирательства прокурор продолжает осуществление функции уголовного преследования, выступая в качестве государственного обвинителя.

В суде прокурор излагает предъявленное подсудимому обвинение. В обоснование обвинения представляет доказательства и участвует в их исследовании. Он излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства,

высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания.

Если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения, излагая суду мотивы отказа. Отказ от обвинения может быть полным или частичным. До удаления суда в совещательную комнату государственный обвинитель может также изменить обвинение в сторону смягчения (ст. 246 УПК РФ).

В соответствии с Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 20 ноября 2007 г. № 185 "Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства" уголовное преследование названо одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры.

Приказ предписывает руководителям прокуратур обеспечить участие прокуроров в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, а также при разбирательстве уголовного дела частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем либо с согласия прокурора дознавателем.

Руководителям прокуратур предписывается регулярно поддерживать государственное обвинение, при этом прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур лично поддерживать государственное обвинение по уголовным делам, вызывающим широкий общественный резонанс, не менее одного раза в квартал.

Поддержание государственного обвинения по делам, рассматриваемым с участием присяжных заседателей, поручать необходимо наиболее опытным прокурорам, обладающим соответствующими профессиональными навыками. По наиболее сложным делам рекомендуется при необходимости создавать группы государственных обвинителей, распределяя их обязанности применительно к особенностям дела.

Руководителям прокуратур необходимо поручения о поддержании государственного обвинения подчиненным прокурорам давать в письменной форме и обеспечить своевременную передачу государственному обвинителю надзорного производства по уголовному делу.

Принимая во внимание, что в ходе предварительного слушания могут быть заявлены и разрешены ходатайства об исключении доказательств, о возвращении уголовного дела прокурору, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, руководителям прокуратур предписано обеспечить обязательное участие прокурора на этом этапе уголовного судопроизводства, поскольку бремя опровержения доводов защиты лежит на прокуроре.

В связи с тем, что существенные нарушения уголовно-процессуального закона в досудебном производстве могут привести к постановлению оправдательного приговора, считается ненадлежащим исполнением служебного долга направление прокурором в суд дела, при расследовании которого были допущены такие нарушения, равно как и необоснованный отказ государственного обвинителя от обвинения либо требование о вынесении обвинительного приговора при отсутствии доказательств виновности подсудимого.

Государственным обвинителям рекомендуется тщательно готовиться к участию в судебном разбирательстве. До начала судебного заседания детально изучать материалы уголовного дела, объективно оценивая в совокупности все собранные доказательства - как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого.

Государственные обвинители должны всемерно способствовать установлению фактических обстоятельств дела с целью вынесения судом законного, обоснованного и справедливого решения. При определении своей позиции государственные обвинители должны строго руководствоваться требованиями закона о его соразмерности и справедливости с учетом характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание.

Вышеуказанный приказ детально регулирует деятельность прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде и направлен прежде всего на обеспечение законности и обоснованности уголовного преследования.

Прокурор вправе отказаться от поддержания обвинения. Отказ государственного обвинителя от обвинения должен быть мотивирован и представлен суду в письменной форме.

Государственному обвинителю в случае расхождения его позиции с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, следует незамедлительно докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение, который должен принять исчерпывающие меры к обеспечению законности и обоснованности государственного обвинения. В случае согласия с позицией государственного обвинителя он должен уведомлять об этом прокурора, утвердившего обвинительное заключение либо обвинительный акт. В случае принципиального несогласия с позицией государственного обвинителя в соответствии со ст. 246 УПК РФ необходимо своевременно решать вопрос о замене государственного обвинителя либо самому поддерживать государственное обвинение.

Уголовное преследование тесно связано с надзорной деятельностью за органами предварительного следствия и дознания. Вышеуказанный приказ предписывает подразделениям, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, после направления уголовного дела в суд обеспечить передачу соответствующим подразделениям двух копий обвинительного заключения или обвинительного акта.

Прокурор выполняет особые полномочия при рассмотрении уголовного дела в особом порядке. Так государственный обвинитель дает согласие на применение особого порядка судебного разбирательства. На прокурора возложены обязанности по заключению соглашения о сотрудничестве и определению его условий.

При подготовке к рассмотрению уголовных дел в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, прокурору предписывается выяснять наличие обстоятельств, свидетельствующих об активном содействии обвиняемого следствию, изобличении других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления, о признании обвиняемым своей вины. Удостоверившись в наличии указанных обстоятельств, прокурор должен быть готовым подтвердить их суду.

В случае, когда позиция государственного обвинителя о характере и пределах содействия обвиняемого следствию расходится с мнением, выраженным в представлении прокурора об особом порядке проведения судебного заседания в отношении обвиняемого, с которым было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, государственный обвинитель обязан незамедлительно докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение.

Прокурор осуществляет свою деятельность по уголовному преследованию и на стадиях пересмотра уголовного дела, именно для этого он наделен правом подавать апелляционное, кассационное и надзорное представления, а также настаивать на пересмотре уголовного дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

Апелляционное представление на судебное решение вправе приносить государственный обвинитель, иной прокурор, принимавший участие в рассмотрении жалоб в судебном порядке, в том числе на решения о выдаче лица для уголовного преследования или исполнения приговора, а также при разрешении судом в порядке, предусмотренном ст. 399 УПК РФ, вопросов, связанных с исполнением приговора, и других. Правом принесения апелляционного представления обладает также вышестоящий прокурор.

Апелляционное представление может быть отозвано до начала заседания суда апелляционной инстанции лицом, его принесшим. При наличии оснований вышестоящий прокурор обязан своевременно принести апелляционное

представление на не вступившее в законную силу судебное решение, если это по каким-либо причинам не сделал государственный обвинитель.

Апелляционное представление должно быть качественным и полным, соответствовать требованиям закона и быть конкретным, ясным, мотивированным, основанным на материалах дела.

В представлении прокурор обязан указать доказательства, которые предлагается проверить в суде апелляционной инстанции, при необходимости изложить обоснование ходатайства об исследовании новых доказательств, которые не были исследованы судом первой инстанции. В случае заявления ходатайства о вызове в судебное заседание новых свидетелей, экспертов и специалистов в представлении указывается их место жительства и (или) место нахождения. При приобщении к представлению дополнительных материалов (документов, справок и др.) это отражается в представлении, а документы прилагаются.

В случае принятия решения об обжаловании приговора суда в кассационном или надзорном порядке следует учитывать, что основаниями для отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке и в порядке надзора являются существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела.

При решении вопроса о принесении кассационных и надзорных представлений в целях отмены судебных решений по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого дело прекращено, прокурору следует руководствоваться тем, что основанием для этого являются допущенные в ходе судебного разбирательства и повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, под уголовным преследованием прокуратуры следует понимать самостоятельную функцию (направление деятельности) прокуратуры, осуществляемую в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в целях изобличения

подозреваемого или обвиняемого (подсудимого) в совершении преступления. Уголовное преследование не является надзорной деятельностью, тем не менее в ходе уголовного преследования прокурор осуществляет контроль за полнотой и объективностью расследования, проверяет обоснованность и законность предъявляемого обвинения, тем самым контролируя деятельность правоохранительных органов.

Заключение

Прокуратура в России изначально создавалась как орган монаршего надзора за государственным аппаратом, судами и церковью. На протяжении многих веков прокуратура существенно изменила свой вид и предназначение. К настоящему времени в основном сформирована прочная правовая база многогранной деятельности органов прокуратуры как инструмента утверждения идей правового государства, обеспечения верховенства права и законности.

На сегодняшний день невозможно представить ни одно государство без органов прокуратуры, так как в условиях нынешнего мира, в котором коррупция, злоупотребление властью, растрачивание государственных средств, и другие преступления стали частью нашей с вами жизни просто необходимы специальные органы, осуществляющие обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Прокуратура Российской Федерации - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура РФ представляет собой самостоятельную единую централизованную систему органов и учреждений, не входящих ни в одну из ветвей государственной власти и реализующих собственные надзорные полномочия.

Вопрос о месте прокуратуры в системе разделения властей является одним из ключевых с точки зрения определения роли прокуратуры в механизме правового регулирования. Выделяют четыре основные точки зрения на место прокуратуры в механизме государственного регулирования. Первая состоит в том, что прокуратура относится к органам законодательной власти, вторая - к органам исполнительной власти, третья - к органам судебной власти и четвертая - прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти.

В работе мы пришли к выводу о том, что наиболее правильной является четвертая точка зрения на место прокуратуры в механизме государственного регулирования РФ. Она находит подтверждение в действующем законодательстве РФ и поддерживается большинством ученых.

Она заключается в том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и в силу осуществления своих особых надзорных полномочий занимает отдельное место в системе государственных органов власти. Прокуратура наделена признаками каждой из ветвей власти, но в полной мере не входит ни в одну из них. Ее предназначение состоит в осуществлении надзора за соблюдением законности на всей территории РФ, наличие же отдельных полномочий в сфере законодательной, исполнительной или судебной власти позволяет эффективно координировать работу всей системы государственной власти на территории РФ.

Изложенные в настоящем параграфе черты прокурорского надзора как особого присущего только прокуратуре вида деятельности, позволяют сделать вывод об особом месте прокуратуры в системе государственного механизма регулирования. Уголовное же преследование рассмотрено как особая самостоятельная функцию (направление деятельности) прокуратуры, осуществляемая в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в целях изобличения подозреваемого или обвиняемого (подсудимого) в совершении преступления.

Таким образом, в настоящей работе мы определили место и роль прокуратуры в механизме государственного регулирования РФ через рассмотрение основных направлений деятельности прокуратуры и ее взаимосвязи с другими органами государственной власти.

Список литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс.

2. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // «Собрание законодательства РФ», 24.12.2001, № 52 (ч. I). ст. 4921.

3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

4. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70221540/> (дата обращения: 22.01.2016).

5. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

2. Специальная литература:

1. Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России. М.: Проспект, 2011. – 400 с.

2. Бессарабов В. Г. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013 – 226 с.

3. Бойко А.И. Система и структура уголовного права. В 3 т. Том III: Структура уголовного права и его идентификация в национальной юриспруденции. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2012. – 508 с.

4. Гаврилов Б.Я. Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ: мнение специалиста и ученого // Российская юстиция. 2007. № 7. С. 60 - 64.
5. Крюков В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 61 - 70.
6. Лазарева В.А. Долгожданные изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 2 - 5.
7. Кириллова Н. П. Государственное обвинение в суде // Законность. 2014. № 5. С. 35 - 37.
8. Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации (Постатейный): Издание шестое, переработанное и дополненное/ под ред. И.Л. Петрухина. М.: Норма, 2012. – 275 с.
9. Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012. – 360 с.
10. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск, 2012. С. 334 - 336.
11. Крюков В. Процессуальные формы государственного обвинения // Законность. 2010. № 12. С. 9-14.
12. Лукожев Х.М. История возникновения и развития государственного обвинения в России // История государства и права. 2011. № 23. С. 23-27.
13. Методические рекомендации Прокуратуры Ростовской области «Об особенностях прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан и поддержания государственного обвинения по делам об организации приготовления к убийству по найму. По поддержанию государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей». Ростов н/Д: Изд. СКАГС, 2010. – 312 с.
14. Мыцыков А.Я. Правовое регулирование деятельности прокуратуры // Законность. 2013. № 11. С. 30 - 31.

15. Овсянников И.В. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 4(30). С. 9 - 14.

16. Петров А. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 32 - 37.

17. Руководство для государственного обвинителя: Учебное пособие / Под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Н. Коршуновой. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2011. – 359 с.

18. Рыжаков А.П. Субъекты (участники) уголовного процесса. М.: Дело и Сервис, 2013. – 174 с.

19. Ряполова Я.П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2012. № 14. С. 9 - 11.

20. Таболина К.А. К вопросу о проблемах реализации надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве // Перспективы развития уголовно-процессуального права и криминалистики. Материалы 2-й Международной научно-практической конференции. Часть 2. 2012. С. 200 - 206.

21. Тугутов Б. Криминалистические аспекты поддержания государственного обвинения // Законность. 2012. № 1. С. 38-43.

22. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.Юридический центр Пресс, 2011. - 262 с.

23. Участие прокурора в уголовном процессе: современность и перспективы : курс лекций / Н.П. Печников. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2011. – 144 с.

24. Халиулин А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9. С. 15 - 20.

25. Халиулин А.Г. Прокурор в современном уголовном процессе России // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях:

проблемы теории и практики: Сборник статей. М.: Волтерс Клувер, 2010. – 205 с.

26. Цветков Ю.А. Кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора // Уголовное судопроизводство. М.: Юрист, 2014. № 1. С. 14 - 20.

27. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. М.: Наука, 2013. № 4. С. 10 - 18.

28. Чубыкин А.В. Проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях (на примере работы Северо-Западной транспортной прокуратуры) // Криминалистика. 2012. № 1(10). С. 60 - 64.

29. Шклярчук М.С. Траектория уголовного дела в официальной статистике на примере обобщенной статистики правоохранительных органов. / под ред. К.Д. Титаева, Э.Л. Панеях. СПб.: ИПП ЕУСПб, 2014. - 70 с.

30. Шобухин В.Ю. Прокуратура - основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2011. № 11. С. 89 - 94.

3. Материалы юридической практики:

1. Постановления Европейского суда по правам человека от 25 сентября 2008 г. по делу «Селиверстов против России» (жалоба № 19692/02) и от 9 октября 2008 г. по делу «Абрамян против России» (жалоба № 10709/02).

2. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: http://cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_2013 (дата обращения: 22.01.2016).

3. Основные результаты прокурорской деятельности за январь - июнь 2013 года [Электронный ресурс]: основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 22.01.2016).