DOI: 10.17117/na.2016.05.01.452

Поступила (Received): 24.05.2016

<http://ucom.ru/doc/na.2016.05.01.452.pdf>**Сафаргалина Р.Р.****Некоторые вопросы о конституционно-правовых
основах деятельности прокуратуры в России****Safargalina R.R.****Some questions about the constitutional-legal
basis of activities of Prosecutor's office in Russia**

В статье рассматриваются некоторые вопросы, характеризующие деятельность прокуратуры в России на основе анализа конституционно-правовых норм, а также научных подходов об условиях организации и деятельности органов прокуратуры. По мнению автора, прокуратура России играет активную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, а также способствует становлению и развитию правового государства

Ключевые слова: конституционно-правовые нормы, деятельность, прокуратура, анализ, подходы

Сафаргалина Раиля Рустамовна

Студент

Елабужский институт Казанского (Приволжского)
федерального университета
г. Елабуга, ул. Казанская, 89

The article discusses some of the issues that characterize the activities of the Prosecutor's office in Russia on the basis of the analysis of constitutional and legal norms, as well as scientific approaches about conditions of organization and activities of bodies of Prosecutor's office. According to the author, the Prosecutor's office of Russia plays active role in the conservation and protection of the rights and freedoms of citizens, interests of society and the state, strengthening of legality and the rule of law, and also contributes to the emergence and development of legal state

Key words: constitutional and legal norms, activities, the Prosecutor's office, analysis, approaches

Safargalina Railya Rustamovna

Student

Elabuga institute of Kazan (Volga Region) federal
university
Yelabuga, Kazanskaya st., 89

Предметом данного исследования будут конституционно-правовые основы, характеризующие [1, с. 486] деятельность прокуратуры в России.

Исходя из предмета исследования представляют интерес следующие вопросы: когда возникла в России прокуратура и какие этапы в своем развитии она прошла; что понимается под прокуратурой; в каких российских правовых актах определяется организация и деятельность органов прокуратуры; какие органы входят в систему прокуратуры; какими полномочиями наделяются органы прокуратуры; входят ли органы прокуратуры в систему органов государственной власти; являются ли органы прокуратуры частью правоохранительных органов в России? На многие из указанных вопросов имеются научные публикации, что не мешает автору высказать свое мнение [2, с. 507].

Прежде чем перейдем к анализу некоторых вопросов о конституционно-правовых основах деятельности прокуратуры в России, целесообразно определить в содержании используемых законодателем терминов [3, с. 315] «прокурор», «прокуратура» и «прокурорский надзор».

Как указывается в словаре иностранных слов русского языка термин «прокурор» взят из французского языка, который происходит от латинского *procurare* – предотвращаю, обеспечиваю, проявляю заботу (лат. *procurare* – заботиться, обеспечивать, предотвращать), и представляет судебное лицо, наблюдающее за верным применением и точным исполнением законов и за правильностью решений; в прежние времена, этим именем называли адвокатов [4]. В свою очередь термин «прокуратура» означает государственный орган, осуществляющий надзор за соблюдением законов и законности, и привлекающий к ответственности за совершение преступлений, т.е. осуществляющий функцию уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве [5]. Прокуратура осуществляет свою деятельность в определенных формах. Под термином «прокурорский надзор» понимается форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона [6].

Прокуратура в России как государственно-правовой институт была создана на основании Указа Императора Петра I от 12.01.1722 г. «О должности Сената». При этом она была наделена полномочиями осуществления наблюдения за законностью действий должностных лиц и охраны государственных интересов и возглавлялась генерал-прокурором. Становлению прокуратуры в России способствовали Указ Петра I от 18.01.1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей» и Указ Петра I от 27.04.1722 г. «О должности генерал-прокурора», который регламентировал его полномочия и определял, что генерал-прокурор назначается на должность государем, подчиняется только императору и является «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных». Первым генерал-прокурором Сената был назначен П.И. Ягужинский (с 1722 по 1736 г.).

В юридической литературе с момента возникновения прокуратуры в России принято выделять 4 этапа в ее развитии: 1) с момента ее образования и до судебной реформы 1964 г. (1722-1864); 2) от судебной реформы до свержения царизма (1864-1917); 3) советский период (1917-1991); 4) современный этап (с 1992 г. по настоящее время) [7, с. 5].

Происшедшие в России с 90-х годов XX столетия реформы в политической и социально-экономических сферах привели к развитию новых рыночных отношений, предусматривающих монополизацию государственной и устанавливающих множественность форм собственности, свободу предпринимательства и иной экономической деятельности [19, р. 664]. Данный процесс оказался не только сложным и экономически нестабильным, повлекшим негативные последствия в социально-экономическом плане [8, с. 290], но и потребовавший существенного изменения организации и осуществления государственной власти в России, а также качественного изменения организации органов прокуратуры.

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации [9] (далее – Конституция РФ) как основного закона современной России, обладающей высшей юридической силой (ч. 1, ст. 15 Конституции РФ), имеющей прямое действие на всей территории (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ) определяет основной нормативный правовой акт для всего правового регулирования в России.

Таким образом, органы прокуратуры в качестве нормативной правовой основы имеют Конституцию РФ.

Согласно ст. 10 Конституции РФ, единая система государственной власти Российской Федерации включает в себя федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти [9]. При этом необходимо отметить, что существуют государственные органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти.

Таким государственным органом является прокуратура России, обладающая рядом характерных признаков, которые присущи самостоятельной ветви государственной власти. Прокуратура организационно обособлена от других органов государственной власти. Она отличается характерными принципами организации и наличием соответствующих связей между структурными звеньями. Также прокуратура обладает реальной возможностью балансирования других властных ветвей.

Прокуратура России является важным правовым институтом, позволяющим сохранять единое правовое (законодательное) пространство федерального государства.

Независимо от своей формы, любое государство создает систему гарантий, обеспечивающих исполнение законов, которые действуют на его территории. В России важное место в числе органов обеспечивающих такие гарантии является прокурорский надзор, осуществляемый органами прокуратуры.

Основными целями института прокурорского надзора являются: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свободы человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Он распространяется на всю территорию страны и на все отношения, урегулированные нормами правом, являясь в этом смысле всесторонним.

В средствах массовой информации, и особенно в юридических изданиях, достаточно активно обсуждается место и роль прокуратуры в системе государственного механизма.

Так, В.Д. Ломовский полагает, что прокуратура должна относиться к законодательной власти, так как с его точки зрения «с одной стороны, верховная законодательная власть после принятия законов не может и не должна, оставаться безучастной к их исполнению. Поэтому она сохраняет за собой функцию обеспечения единства законности, выполняет ее непосредственно с помощью Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека РФ, Правительства РФ, всей исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также через прокуратуру. С другой стороны, прокуратура, как пишет этот автор, «не может быть в государстве «одинокой» при выполнении возложенных на неё

обязанностей, ей нужна поддержка, так как нередко приходится сопротивляться «наисильнейшим людям», и поэтому прокуратура должна находиться при законодательной власти, что в то же время не означает ее подчиненности законодательным органам» [10, с. 21].

Ряд ученых относит прокуратуру к судебной власти, так как считают, что это мнение соответствует ст. 129 Конституции РФ, которая прописывает полномочия прокуратуры и относящаяся к главе 8 «Судебная власть и прокуратура». Данная категория ученых считает, что законодатель, при составлении Конституции, считал, что по своим функциям она наиболее тесна с судебной ветвью власти [11, с. 60].

Существует и третья точка зрения, которая относит прокуратуру к президентской власти. Сторонники данной позиции считают, что прокуратура должна быть подвластна только Президенту РФ. Главным аргументом является близость функций прокуратуры и Президента РФ. Г.А. Чуглазов отмечает, что «согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации и государственной целостности страны, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В связи с этим полномочия прокуратуры должны в большей мере помогать президенту реализовывать свои права. Близость к президенту будет оправдана и исторически, поскольку прокуратура и создавалась как «око государево», лишь впоследствии обретя свою самостоятельность» [12, с. 60].

А.И. Казанник подчеркивает, что «организационная обособленность прокуратуры России состоит в том, что она не включается на конституционном уровне ни в одну из трех классических ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это как раз и дает ей возможность самостоятельно осуществлять прокурорско-надзорную власть» [13, с. 13].

Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ прокуратура находится в ведении Российской Федерации, а в соответствии с п. «е.1» ст. 83, п. «з» ст. 102 и ч. 2 ст. 129 Конституции РФ предусматривается порядок назначения и освобождения на должности Генерального прокурора РФ и его заместителей Советом Федерации по представлению Президента РФ [9]. В ч. 1 ст. 129 Конституции РФ предусматривается, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом [9].

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [14] (далее – ФЗ О прокуратуре) предусматривается, что Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Как отмечается в специальной литературе, прокуратура является важнейшим элементом системы «сдержек и противовесов», придающих равновесие всех ветвей государственной власти.

В ходе своей деятельности прокуратура должна придерживаться определенных организационных принципов, которые установлены в Конституции РФ, ФЗ О прокуратуре и других нормативных правовых актах.

Структура принципов представляет собой 2 группы. Первую группу образуют конституционные принципы. К таким относятся: законность, единство и централизация, гласность [15, с. 72]. Вторую группу представляют принципы и деятельности прокуратуры, установленные ст. 4 ФЗ О прокуратуре – принцип профилирующей надзорной специализации деятельности органов прокуратуры, принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия, принцип внепартийности деятельности органов прокуратуры [14].

Из вышеизложенного следует, что прокуратура не относится ни одной из трех ветвей государственной власти в России, а представляет собой независимый орган от указанных ветвей власти.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ О прокуратуре [14] предусматривается, что 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 РФ осуществляет: надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти ...; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти ...; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие и т.д.

Следует также отметить, что Указом Президента РФ от 29.12.1995 г. № 1329 [16] 12 января провозглашен «Днем работника прокуратуры Российской Федерации» и отмечается работниками прокуратуры как профессиональный праздник.

Перед Россией в XXI веке, как и в целом перед мировым сообществом актуальными являются вопросы [17, с. 739] организации органов власти и управления государством, обеспечивающих защиту и охрану прав, свобод и законных интересов граждан, а поэтому происходит реорганизация системы органов прокуратуры.

Так, Указом Президента РФ от 27.09.2010 г. № 1182 [18] в целях усиления прокурорского надзора за исполнением законов в России из прокуратуры были выделены следственные органы в самостоятельный правоохранительный орган – Следственный комитет РФ, как федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

В заключении хочется еще раз отметить, что на современном этапе организация и порядок действия прокуратуры России, полномочия прокуроров на основании Конституции РФ, норм международного права и международных договоров, определяются ФЗ О прокуратуре, другими федеральными законами.

На основании ст. 129 Конституции РФ прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, а согласно ст. 1 ФЗ О прокуратуре проку-

ратура России представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, подчиненных Генеральному прокурору РФ, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории России законов, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуратура выполняет и иные функции, возложенные на нее федеральными законами.

Таким образом, в настоящее время прокуратура России играет активную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, а также способствует становлению и развитию правового государства.

Список используемых источников:

1. Жадан В.Н. Конституционно-правовые основы сотрудничества России с международным сообществом // Молодой ученый. 2016. № 5. С. 486-491.
2. Жадан В.Н. Актуальные вопросы о системе коррупционных преступлений // Молодой ученый. 2015. № 13. С. 507-513.
3. Жадан В.Н. Актуальные вопросы уголовно-правовой характеристики мошенничества // Молодой ученый. 2014. № 10. С. 313-319.
4. Словари и энциклопедии на Академике. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17656>
5. Словари и энциклопедии на Академике. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1868/
6. Словари и энциклопедии на Академике. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1328461>
7. Матушевский Р.Г., Пятаков В.А. Прокуратура и прокурорский надзор. М., 2009. С. 5.
8. Жадан В.Н. О современной криминогенной обстановке в России и деятельности правоохранительных органов // Молодой ученый. 2013. № 8. С. 290-294.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
10. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21-22.
11. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С. 43-47.
12. Чуглазов Г., Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 60-65.
13. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 13-16.
14. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
15. Соловьева Н.А., Меденцов А.А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе. Волгоград, 2005. 72 с.
16. Указ Президента Российской Федерации от 29.12.1995 № 1329 «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119126/
17. Жадан В.Н. Россия и европейские международные организации: проблемы и перспективы в международных отношениях // Молодой ученый. 2016. № 8. С. 739-745.
18. Указ Президента Российской Федерации от 27.09.2010 № 1182 (ред. от 14.01.2011) // Вопросы Следственного комитета Российской Федерации. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105147/
19. Zhadan V.N. On the Criminogenic Situation in Russia and Its Significance to the Security of Citizens // World Applied Sciences Journal. 2013. 25 (4). P. 664-668.