

Н. В. Ласкина

серия образование

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Учебник

Наталья Викторовна Ласкина

Прокурорский надзор

*Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3147755
Прокурорский надзор: Юстицинформ; М.: 2012
ISBN 978-5-7205-1093-0*

Аннотация

В учебнике проанализированы сущность, содержание и значение прокурорского надзора как специфического вида государственной деятельности органов прокуратуры с учетом последних изменений в действующем законодательстве. Рассмотрены вопросы истории развития прокуратуры с момента ее учреждения и до наших дней, основные направления деятельности прокуратуры на сегодняшний день, принципы организации прокурорского надзора, система органов прокуратуры и их правовой статус, особенности службы в органах и учреждениях прокуратуры и правовой статус работников прокуратуры, тактика и методика прокурорской деятельности. Он содержит подробный анализ отраслей прокурорского надзора, включая надзор за исполнением законов судебными приставами. Учебник рассчитан на студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, может быть полезен практическим работникам правоохранительных органов.

Содержание

Список принятых сокращений	4
Глава 1	6
§ 1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности	6
§ 1.2. К вопросу о прокурорском надзоре как отрасли права	19
§ 1.3. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина	27
§ 1.4. Основные понятия прокурорского надзора	31
Глава 2	42
§ 2.1. Возникновение прокурорского надзора в России	42
Конец ознакомительного фрагмента.	48

Н. В. Ласкина

Прокурорский надзор

Список принятых сокращений

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Закон РФ – Закон Российской Федерации.

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

РФ – Российская Федерация.

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

СССР – Союз Советских Социалистических Республик.

ФКЗ РФ – Федеральный конституционный закон Российской Федерации.

ФЗ РФ – Федеральный закон Российской Федерации.

Генпрокуратура РФ – Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации.

ОРД – оперативно-розыскная деятельность.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

ВСНД и ВС – Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета.

Глава 1

Прокурорский надзор: понятие, сущность

§ 1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности

В современной учебной литературе прокурорский надзор понимается как:

специфический вид государственной деятельности;
самостоятельная отрасль юридической науки;
учебная дисциплина.

Как вид государственной деятельности прокурорский надзор закреплен в ст. 129 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), которая провозглашает Прокуратуру Российской Федерации как единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Данное положение находит свою конкретизацию в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 7 февраля 2011 г.) (далее – Федеральный закон «О прокуратуре РФ»), где в

ст. 1 закреплено, что Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Исходя из этого определения, можно выделить *основные черты прокурорского надзора* как специфического вида государственной деятельности.

Во-первых, прокурорский надзор *осуществляется специализированной системой органов, которая носит централизованный характер*. В силу этого прокурорский надзор не может осуществляться никакими другими государственными, общественными организациями, учреждениями, должностными или физическими лицами, за исключением органов прокуратуры.

Во-вторых, прокурорский надзор *осуществляется от имени Российской Федерации*. Суть данного положения заключается в том, что прокурорский надзор – это вид официальной государственной деятельности, осуществляемый гласно в строго установленных законами формах полномочий прокурора, направленных не только на обеспечение точного, безусловного и единообразного соблюдения законов, но и на защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов человека, общества и государства¹. Тот факт,

¹ См.: Крюков В. Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования

что прокурорский надзор осуществляется от имени государства, также подтверждает, что он является видом государственной деятельности.

В-третьих, содержание прокурорского надзора, выражающегося в надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, свидетельствует о том, что *этот вид государственной деятельности является особым и самостоятельным*, поскольку не связан ни с одной ветвью (законодательной, исполнительной, судебной) власти.

Однако вопрос о месте прокуратуры в системе российской государственности, и в частности, в правоохранительной и судебной системах, является в настоящее время спорным, как, впрочем, и в другие периоды истории существования прокуратуры. Данное обстоятельство оказывает определенное отрицательное влияние на статус прокуратуры, содержание и организацию прокурорской деятельности.

Дискуссия о роли и месте прокуратуры в системе органов власти РФ основана на конституционных положениях: ст. 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре РФ, помещена законодателем в гл. 7, которая называется «Судебная власть». По мнению отдельных авторов, содержание указанной статьи и ее место в тексте Конституции во многом является результатом политической борьбы и в какой-то ме-

ре политического компромисса по вопросу о месте и роли прокуратуры и отражают, скорее, политическую ситуацию в стране в октябре – декабре 1993 г., чем реальную роль прокуратуры в государстве.

В названной конституционной норме определен статус прокуратуры как централизованной системы органов, а также порядок назначения прокуроров различных уровней. О полномочиях, организации и порядке деятельности прокуратуры сказано лишь то, что они определяются федеральным законом. Однако вопрос о месте прокуратуры в современной системе разделения властей также не разрешен и в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

Споры о месте и роли прокуратуры периодически обостряются в связи с изменением действующего законодательства. Так, например, споры возобновились в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым в систему прокуратуры Российской Федерации был включен Следственный комитет, в связи с чем прокуроры лишились ряда своих полномочий в сфере уголовного преследования. Происходящие в настоящее время изменения в статусе прокуратуры, в том числе и исключение из ее структуры Следственного комитета Российской Федерации, подчеркивают роль прокуратуры как надзорного органа.

Безусловно, прокурорский надзор тесно связан со всеми ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной, но при этом не является составляющей ни одной из них. Обоснуем эту точку зрения следующими доводами.

По поводу *принадлежности прокурорского надзора к законодательной ветви власти* в юридической литературе было приведено множество различных мнений, что обусловлено нормами действующего законодательства. Так, согласно ст. 9, 9.1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», прокурор участвует в правотворческой деятельности путем внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов, а также проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Во исполнение данных законоположений в ряде субъектов РФ (в 56 из 83 субъектов РФ) органы прокуратуры наделены правом законодательной инициативы как на региональном, так и на местном уровне.²

² См.: О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры (2009 г.): Информационно-аналитический доклад, ч. III. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2009.

Сторонники отнесения органов прокуратуры к законодательной ветви власти исходят из того, что прокуратура является одним из механизмов законодательной власти, а прокурорский надзор – особый вид власти, который должен получать полномочия непосредственно от законодателя, им формироваться и быть подотчетным только ему³. В обоснование своих доводов о принадлежности прокуратуры к законодательным органам власти учеными и практиками приводились положения ранее действующего законодательства. Как известно, до 1993 г. прокуратура в соответствии с Конституцией РСФСР являлась органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением закона, в связи с чем существовала точка зрения о том, что прокуратура в данный период была своего рода контрольным органом законодательной власти. Это обосновывалось тем, что Генеральный прокурор назначался Верховным Советом и был ему подотчетен. В связи с произошедшими глобальными изменениями законодательства в 1993 г. была создана паритетная модель назначения Генерального прокурора – представление вносит Президент РФ, а вопрос о назначении решает орган законодательной власти – Совет Федерации Федерального Собрания.

³ См., напр.: Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. – 1994. – № 5; *Виноградов О.* Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. – 1997. – № 4; *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. – 2001. – № 9; и др.

Несомненно, интенсивный законотворческий процесс в РФ и ее субъектах, необходимость правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране реформ и действенной борьбы с преступностью, обеспечения соответствия принимаемых законов Конституции РФ и федеральным законам, устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий, а также необходимость исчерпывающего знания законов и правильного их применения требуют от органов прокуратуры активного участия в правотворческой деятельности, обеспечения полного и достоверного учета нормативных правовых актов РФ и ее субъектов. Вместе с тем тот факт, что Генерального прокурора РФ назначает на должность и освобождает от должности Совет Федерации Федерального Собрания РФ, не может быть основанием для постановки вопроса о том, что прокуратура может быть «вписана» в систему законодательной власти в качестве ее контрольного органа. Государственная Дума является по своей природе политизированным органом, поэтому подчинение прокуратуры Государственной Думе делает невозможным реализацию принципа независимости прокуратуры РФ от общественных объединений (ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре РФ»).

Исходя из конституционных положений, к законодательным органам РФ относится лишь Федеральное Собрание РФ, которое наделено исключительными полномочиями по принятию федеральных конституционных и федеральных

законов. Никакой другой орган власти, в том числе и прокуратура, такими полномочиями не обладает. Наделение органов прокуратуры правом законодательной инициативы также не является основанием для отнесения их к системе законодательной власти, поскольку таким правом в соответствии с действующим законодательством наделен достаточно широкий круг субъектов, которые при этом не теряют своей принадлежности к той или иной ветви власти.

Следовательно, все изложенное не позволяет отнести органы прокуратуры к органам законодательной власти.

Необоснованными представляются и *попытки отнести прокуратуру к исполнительной ветви власти*. Прокуратура в этом случае превратит исполнительную власть в осуществляющую надзор за исполнением законов законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, что, безусловно, нарушает равновесие ветвей власти и превращает исполнительную власть в главенствующую. В юридической литературе была приведена точка зрения о возможности отнесения прокуратуры к Министерству юстиции РФ, которая обосновывалась тем, что в России до 1917 г. должности министра юстиции и генерал-прокурора были совмещены, а, кроме того, в зарубежных странах прокуратура также входит в состав министерств юстиции. Однако данное мнение не получило поддержки, поскольку в России министерства являются отраслевыми органами исполнительной власти. В ев-

ропейских государствах министерства юстиции выполняют функцию взаимодействия между правительством – исполнительной властью и судебной властью (в которую также входит и прокуратура). При этом министерство юстиции в этих государствах не вмешивается в деятельность, относящуюся к компетенции судов, прокуратуры или судебной полиции. Поэтому попытки провести аналогию с Минюстом России представляются несостоятельными. Кроме того, высказано аргументированное мнение о невозможности отнесения прокурорского надзора к исполнительной власти, в силу того, что в Минюсте России сегодня действуют уголовно-исполнительная система и служба судебных приставов. Надзор за исполнением законов в этих системах в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 7 февраля 2011 г.) (далее – УИК РФ), Федеральным законом «О прокуратуре РФ» и Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. 27 июля 2010 г.) возложен на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров. В случае передачи прокуратуры в состав Минюста России роль прокуратуры по отношению к этим органам будет низведена до уровня органа внутриведомственного контроля, что фактически устраняет надзорную функцию прокуратуры.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, приносят представления на противореча-

щие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Таким образом, и в сфере гражданского, уголовного, административного, арбитражного судопроизводства органы прокуратуры также играют определенную роль. Однако это не позволяет *отнести органы прокуратуры и к органам судебной власти*, даже несмотря на то, что ст. 129 Конституции РФ включена в главу, именуемую «Судебная власть». Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Система судов, установленная Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2009 г.) (далее – ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»), не включает органы прокуратуры. Более того, с учетом реформ действующего процессуального законодательства функции органов прокуратуры в арбитражном, гражданском и уголовном процессах существенно ограничены.

Все это свидетельствует лишь о том, что органы прокуратуры выполняют ряд полномочий в арбитражном, гражданском, уголовном судопроизводстве, обусловленных выполнением возложенных на прокуратуру задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Кроме того, существует точка зрения, что *прокуратура входит в состав правоохранительной власти*. Однако понятия «правоохранительная власть», «правоохранительные органы» являются собирательными понятиями, в которые включены наряду с прокуратурой также и суды, что противоречит понятиям о роли судебной власти, которая, по действующему законодательству, не относится к правоохранительным органам. Иные же, кроме прокуратуры, правоохранительные органы – Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности и другие правоохранительные органы – действуют в структуре исполнительной власти. Их извлечение из этой структуры может повлечь и выделение других ветвей власти по предмету ведения: экономической, оборонной и т. д.

Высказывались и предложения о *включении прокуратуры в состав президентской власти*, т. е. органов, непосредственно подчиненных Президенту РФ. Реализация данного предложения, по мнению высказавших его авторов, не только соответствовала бы историческим традициям, когда прокуратура была учреждена Петром I как «око государево», но и отвечала бы роли Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, определяющего основные направления политики государства.

В литературе имеется также точка зрения о существовании особой, так называемой прокурорской власти. Однако

эта точка зрения не встретила поддержки в литературе, поскольку прокуратура не обладает признаками самостоятельной ветви власти. В противном случае можно говорить о «таможенной», «налоговой» власти с учетом специфики полномочий соответствующих государственных органов.

Исходя из положений ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ», устанавливающей запрет на вмешательство в осуществление прокурорского надзора, в юридической литературе было высказаны предложения о вынесении нормы о прокуратуре из гл. 7 Конституции РФ либо об изложении норм о прокуратуре в специальной главе Конституции РФ. Данная позиция была основана на том, что *прокуратура не входит в какую-либо ветвь государственной власти*, а осуществляет законоохранительную функцию без каких-либо административных полномочий, выступает инструментом, механизмом контроля за реализацией полномочий (предписаний) всех ветвей государственной власти путем надзора за точным исполнением законодательных актов. В литературе также высказывалось мнение о том, что прокуратуру, как и Президента, следует считать частью системы «сдержек и противовесов».

Таким образом, изложенное выше, а также анализ стоящих перед прокуратурой задач позволяет сделать вывод, что *прокуратура представляет собой самостоятельный государственный орган*, который обособлен от законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, несмотря на их

тесное взаимодействие между собой. Это специфическое положение прокуратуры позволяет уравнивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование.

Определяя место и роль прокуратуры в системе органов государства, следует отметить, что:

прокуратура является неотъемлемой частью конституционной системы органов власти РФ, обеспечивая при этом выполнение только ей присущих задач по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов;

прокуратура как независимая федеральная система органов власти в своей деятельности взаимодействует со всеми без исключения органами государства.

Исходя из самостоятельности и независимости прокуратуры как органа власти представляется возможным дать определение понятия «прокурорский надзор» как вид государственной деятельности, осуществляемый этим органом.

Итак, прокурорский надзор как вид государственной деятельности – это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной деятельности, осуществляемый единой федеральной централизованной системой органов прокуратуры, по надзору за соблюдением Конституции РФ и иных нормативных правовых актов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

§ 1.2. К вопросу о прокурорском надзоре как отрасли права

Традиционно под отраслью права в теории права понимают совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. При этом для образования самостоятельной отрасли права имеют значение следующие условия: степень своеобразия тех или иных отношений; их удельный вес; невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей права; необходимость применения особого метода регулирования⁴. Вопрос о прокурорском надзоре как самостоятельной отрасли права учеными поднимался и обсуждался неоднократно начиная с 50-х годов прошлого столетия, однако к единому мнению ученые не пришли до сих пор, несмотря на то что практически все ученые единодушны в признании прокурорского надзора в качестве отдельной отрасли правовой науки и необходимости включения в учебный процесс одноименной дисциплины.

Отсутствие единства в данном вопросе обусловлено неопределенностью в конституционно-правовом статусе прокуратуры, невозможности ее однозначного отнесения к

⁴ См.: Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2003. – С. 350.

той или иной ветви власти, вышеприведенных непрекращающихся дискуссиях о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов РФ. Между тем общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления органами прокуратуры прокурорского надзора, – это объективная реальность. Указанные отношения регулируются рядом нормативных актов, среди которых – Конституция РФ, определяющая основы деятельности прокуратуры и возводящая прокуратуру в ранг конституционно учрежденных государственных органов. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются Федеральным законом «О прокуратуре РФ», а конкретные вопросы деятельности органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора в различных сферах регулируются приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. При этом нормы правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления прокурорского надзора, носят императивный характер, четко и строго устанавливают права, обязанности и ответственность участников этих отношений, что позволяет говорить о специфичном методе их правового регулирования. Прокуратура обладает присущим именно ей механизмом реализации возложенных на нее полномочий, который не может рассматриваться в других отраслях права, поскольку имеет специфику.

Таким образом, законодательное закрепление положений о прокуратуре как органе, осуществляющем надзор за за-

конностью, особая роль прокуратуры, многовековая история существования этого органа в российском государстве, наличие особого предмета и метода правового регулирования позволяет сделать вывод, что в настоящее время в РФ существует определенная совокупность однородных правовых норм, закрепленных в специальных источниках, регулирующих деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими прокурорского надзора.

Учитывая масштабы правового регулирования, ввиду закрепления основ правового статуса прокуратуры в Конституции РФ, названную совокупность правовых норм можно рассматривать как *подотрасль конституционного (государственного) права*, которое представляет собой конгломерат правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, определяющие организационное и функциональное единство общества: основы конституционного строя РФ, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления⁵. Что касается названия данной подотрасли, то вполне допустимо в качестве критерия использовать вид осуществляемой прокуратурой деятельности – прокурорский надзор, подобно тому, как отрасли гражданского процессуального, арбитражного процессу-

⁵ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учеб. для студентов высших учебных заведений. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристь, 2004.

ального, уголовно-процессуального права именуются не «судебными отраслями», а в их названии используется основной вид деятельности, осуществляемой судами.

В пользу того, что прокурорский надзор является самостоятельной подотраслью современного российского права, свидетельствуют и проводимые реформы, когда прокуратуре возвращается ее основная, исторически обусловленная функция – надзор за законностью и исключаются полномочия в сфере уголовного преследования, что больше не позволит приравнять прокуратуру к другим правоохранительным органам, уполномоченным осуществлять дознание и следствие.

Самостоятельность подотрасли прокурорского надзора подтверждается и наличием особого предмета правового регулирования. Под предметом любой отрасли права понимаются те общественные отношения, на которые направлено действие правовых норм. Предметом прокурорского надзора выступают общественные отношения, на регулирование которых направлена прокурорская деятельность: общественные отношения, связанные с исполнением требований законов.

В части 2 ст. 15 Конституции РФ закреплено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. К сожалению, законодательные предписания не всегда исполняются субъектами, ко-

торым они адресованы. Как справедливо заметил В.И. Басков⁶, если законы не будут проводиться в жизнь, а оставаться только на бумаге, воля законодателя останется лишь добрым пожеланием, и не более того. Именно в связи с этим каждое государство предусматривает систему гарантий от нарушений законодательных предписаний, и в частности, одним из таких гарантов в РФ выступает прокуратура Российской Федерации в совокупности всех подчиненных ей нижестоящих прокуратур. Осуществляя государственный надзор за исполнением законов на всей территории РФ, органы прокуратуры в центре и на местах принимают меры, направленные на обеспечение единства законности и незыблемости правопорядка, устранение нарушений законности и привлечение виновных к ответственности, восстановление нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Для каждой отрасли (подотрасли) права характерно наличие *метода правового регулирования*. Традиционно в литературе выделяют диспозитивный и императивный методы правового регулирования. Диспозитивный метод подразумевает метод дозволения, основанный на равенстве субъектов. Как правило, метод диспозитивности присущ гражданским правоотношениям. Императивный метод предполагает метод власти-подчинения, властных предписаний. Данный ме-

⁶ См.: Басков В. И. Курс прокурорского надзора: Учеб. для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1998.

тод присущ отношениям, где одним из субъектов выступает орган (лицо), наделенный властными полномочиями. В силу того что прокуратура является органом государственной власти, на который законодателем возлагаются функции по осуществлению надзора за законностью, а в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре РФ», требования прокурора, вытекающие из его строго определенных полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влечет установленную законом ответственность. Из изложенного становится понятно, что для отрасли прокурорского надзора *характерен императивный метод*, где прокуратура как орган власти обязана давать властные указания об устранении допущенных нарушений законодательства, а все другие субъекты обязаны подчиняться этим указаниям.

Исходя из структуры Федерального закона «О прокуратуре РФ», который является базовым законодательным актом, устанавливающим правовой статус прокуратуры, ее основные цели, задачи, функции, направления деятельности, можно заметить, что он подразделяется на несколько частей: общие положения, система и организация прокуратуры РФ и прокурорский надзор за различными сферами деятельности. Поэтому систему отрасли прокурорского надзора также можно *подразделить на две части: общую и особенную*.

Общая часть включает вопросы, касающиеся общих положений о прокуратуре, ее целей, задач, функций, направлений деятельности, принципов деятельности, системы и организации прокуратуры, полномочий должностных лиц прокуратуры, средств реагирования на нарушения законности, службы в органах и учреждениях прокуратуры, особенностей организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры.

Особенная часть включает положения, которые касаются осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, участия прокурора в рассмотрении дел судами. Обе эти части, как любые элементы системы, тесно взаимосвязаны друг с другом и взаимообусловлены. Так, общая часть определяет основополагающие начала организации прокуратуры, без которых немыслима реализация конкретных полномочий по надзору за различными сферами деятельности. В то же время положения общей части теряют свой смысл без конкретизации в особенной части. Таким образом, система отрасли прокурорского надзора представляет собой тесно взаимосвязанные и вза-

имеобусловленные общую и особенную части, одна из которых определяет правовой статус органов прокуратуры, а другая – конкретизирует этот статус в реализуемых органами полномочиях по осуществлению прокурорского надзора.

Таким образом, отрасль прокурорского надзора можно определить как совокупность однородных правовых норм, закрепленных в Конституции РФ, Федеральном законе «О прокуратуре РФ» и иных правовых источниках, регулирующих деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

§ 1.3. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина

Несмотря на дискуссионность вопроса о признании в качестве самостоятельной отрасли (подотрасли) прокурорского надзора, общепризнанным считается существование отрасли правовой науки и учебной дисциплины «прокурорский надзор».

Отрасль правовой науки «прокурорский надзор» представляет собой совокупность систематизированных знаний, положений о предмете и методе прокурорского надзора, законодательных источниках, истории развития прокуратуры, о правовом статусе прокуратуры, ее месте, роли в системе органов власти, системе, структуре, полномочиях, направлениях деятельности. Данная отрасль правовой науки предполагает накопление объективных, системно-организованных и обоснованных знаний об особенностях функционирования органов прокуратуры, их взаимосвязи с другими государственными образованиями, их постоянное обновление и систематизацию, критический анализ и на этой базе синтез новых научных знаний, гипотез, их подтверждение или опровержение. Вопросам организации, деятельности, месте и роли, путям развития прокуратуры посвящено множество

научных работ.

Отрасль науки «прокурорский надзор» рассматривает главный вопрос, определяющий жизнедеятельность прокурорской системы, ее контрольно-надзорную роль в механизме государственной власти и управления. Раскрывает весь комплекс функций и направлений надзора, дает анализ его законодательной базы, действенности и недостаточности функционирования в различных областях общественной жизни.

Прокурорский надзор как учебная дисциплина представляет собой предмет преподавания, включающий совокупность необходимых знаний, определяемых учебными программами, и позволяет овладеть знаниями об основополагающих принципах организации и деятельности прокуратуры, о задачах прокуратуры, которые напрямую связаны с укреплением законности и правопорядка, а также о непосредственных задачах прокуроров – должностных лиц прокуратуры, и об их полномочиях как в различных отраслях надзора, так и в рамках сложившейся иерархии прокурорской системы и средствах реагирования на допускаемые нарушения закона. Учебная дисциплина «прокурорский надзор» раскрывает вопросы, касающиеся методики и тактики осуществления прокурорского надзора в различных его отраслях и основных направлениях деятельности органов прокуратуры. Рассматриваемый курс дает возможность глубже изучить формы и методы осуществления прокурорского

надзора не только по выявлению нарушений законности, но и по принятию действенных мер для их устранения.

Система курса «прокурорский надзор» включает две части: общую и особенную, что обусловлено структурой Федерального закона «О прокуратуре РФ», выступающего в качестве основного объекта изучения рассматриваемой дисциплины. Общая часть включает вопросы, касающиеся рассмотрения прокурорского надзора с точки зрения государственной деятельности, отрасли права, истории развития прокуратуры, принципов организации прокуратуры, функций, задач прокуратуры, ее системы, и другие вопросы, касающиеся организации и деятельности прокуратуры. Особенная часть предполагает изучение основных направлений деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, за участием прокурора в рассмотрении дел судами.

Учебная дисциплина «прокурорский надзор» тесно связана с рядом других юридических дисциплин, затрагивающих те или иные вопросы, которые имеют определенное зна-

чение для прокурорского надзора. Так, в теории государства и права прокуратура рассматривается с точки зрения ее роли в обеспечении законности и правопорядка, а прокурорский надзор – в качестве одного из видов государственной деятельности. Конституционное право РФ предусматривает изучение конституционных норм, определяющих основные положения организации прокуратуры; порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации и иных прокуроров; место прокуратуры в системе других органов государства и взаимоотношения между ними. Определенную связь с дисциплиной «прокурорский надзор» имеет учебная дисциплина «правоохранительные органы», одна из тем которой посвящена прокуратуре, ее задачам, функциям, системе органов, вопросам организации. Курсы уголовного процесса, гражданского процесса, арбитражного процессуального права и административного права освещают полномочия прокурора соответственно в уголовном, гражданском, арбитражном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях.

Учебная дисциплина прокурорского надзора имеет связь и с другими правовыми дисциплинами, поскольку предмет прокурорского надзора охватывает исполнение и соблюдение законов в самых разнообразных сферах деятельности человека, общества и государства.

§ 1.4. Основные понятия прокурорского надзора

Для того чтобы понять сущность и значение прокурорского надзора, определить роль прокуратуры в современном российском государстве, изучить ее структуру, необходимо сначала уяснить суть терминов и понятий, выработанных теорией и практикой прокурорского надзора и используемых в практической, научной и учебной деятельности.

Основополагающим термином является, конечно же, понятие «прокуратура». Определение этого понятия дано в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», согласно которой прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура, как любой государственный орган, состоит из специальных должностных лиц – *прокуроров*, на которых возлагается обязанность по реализации задач, стоящих перед органами прокуратуры. Согласно ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» прокурорами могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккре-

дитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. Прокурор, как должностное лицо прокуратуры, является физическим лицом, состоящим на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, отвечающим всем вышеперечисленным требованиям, и исполняющим возложенные на него законодательством должностные обязанности.

Понятие «прокурор», как верно отмечается в литературе, является *собирательным* понятием, которое, согласно ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре РФ», включает следующих должностных лиц: Генерального прокурора РФ, его советников, старших помощников, помощников и помощников по особым поручениям, заместителей Генерального прокурора РФ, их помощников по особым поручениям, заместителей, старших помощников и помощников Главного военного прокурора, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции.

Прокурорскими работниками, согласно действующему законодательству, являются прокуроры, а также другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания).

Полномочия прокурора – это объем прав и обязанностей, которыми располагает должностное лицо прокуратуры для осуществления возложенных на него функций.

Согласно ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ», прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения федеральных органов исполнительной власти, органов представительной (законодательной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления, военного управления, контроля, мест принудительного содержания, а также органов управления коммерческих и некоммерческих организаций;

иметь доступ к документам и материалам вышеперечисленных органов, 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;

проводить проверки 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.

Важными полномочиями прокурора и его заместителей является возможность привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности:

во-первых, прокурор и его заместители могут по основаниям, установленным законом, *возбуждать производство об административном правонарушении* ;

во-вторых, *требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности* ;

в-третьих, *предостерегает о недопустимости нарушения закона*.

Кроме того, в случае установления факта нарушения закона федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, 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, прокурор или его заместитель:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании

решений несудебных органов;

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

Для реализации своих полномочий прокурор обладает *средствами прокурорского реагирования*, под которыми понимаются предусмотренные законами действия и правовые акты, с помощью которых реализуются полномочия прокуроров.

В литературе предлагается *классификация средств прокурорского реагирования* в зависимости от цели, на достижение которой они направлены.

По цели средства прокурорского реагирования классифицируются на:

средства, направленные на выявление нарушений законов (например, вызов должностных лиц для дачи объяснений по вопросам, имеющим значение для обнаружения случаев нарушения закона; проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; опрос задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; истребование из суда любого дела или категорию дел, по которым судебный акт вступил в законную силу и др.);

средства, направленные на устранение выявленных нару-

шений законов (жалобы или протесты на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда; вынесение постановления об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию; требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, от органов дознания и следственных органов; представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина и др.);

средства, преследующие цель предупреждения нарушений законов. В качестве примера можно привести такие средства реагирования, как дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; предостережение о недопустимости нарушения закона и т. д.;

средства, направленные на привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших нарушение закона. Такими средствами являются возбуждение производства об административном правонарушении; вынесение постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

средства, обеспечивающие возмещение ущерба, причи-

ненного нарушениями законов. В этих целях прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших; дает согласие дознавателю о возбуждении перед судом ходатайства о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия в целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска.

В ходе своей деятельности прокурор вправе выносить соответствующие акты, так называемые акты прокурорского реагирования. *Акты прокурорского надзора* – это специфические правовые акты (документы), являющиеся формой реагирования на выявленные нарушения законов, выносимые только прокурорами в порядке реализации их полномочий, которые обязательны для исполнения теми органами и их должностными лицами, которым они адресованы. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре РФ» актами прокурорского реагирования на нарушения действующего законодательства являются: протест прокурора, представление прокурора, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и предупреждение о недопустимости нарушения закона. Выбор средств реагирования зависит от характера нарушений законов, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, вызванных нарушением законов, степени вины правонарушителя. Акты прокурорского реагирования

должны быть своевременными, оперативными, обоснованными, утверждающими, комплексными, адекватными, законченными и дополняться мерами предупредительно-профилактического характера.

В соответствии со ст. 23 Федеральный закон «О прокуратуре РФ» прокурор или его заместитель приносит *протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Протест подлежит обязательно рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Еще одним средством прокурорского реагирования выступает *представление прокурора*. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения. Представление прокурора приносится и на незаконные судебные решения в

апелляционную, кассационную или надзорную инстанции.

Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению, и в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, а о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Если обнаруживается несоответствие постановлений Правительства РФ, Конституции РФ и законам РФ, Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ. Кроме того, Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ *с представлениями о даче судам разъяснений* по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г.

№ 174-ФЗ (в ред. от 7 февраля 2011 г.) (далее – УПК РФ) в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен выносить *мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов* в следственный орган или орган дознания *для решения вопроса об уголовном преследовании* по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Постановления выносятся прокурором и в целях освобождения 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.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. При этом из смысла положений ч. 2 ст. 21, 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» следует, что предостережение

прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо.⁷

Термин «прокуратура» происходит от латинского «про-сиго», что означает: забочусь, обеспечиваю, предотвращаю. В силу своего предназначения прокуратура призвана охранять и защищать права и свободы граждан, интересы общества и государства, укреплять законность и правопорядок, а чтобы реализовать возложенные на нее задачи, прокуратура в рамках своих полномочий осуществляет особый вид государственной деятельности – прокурорский надзор, используя предоставленные ей средства прокурорского реагирования, в целях надзора за исполнением законов в определенной сфере определенным кругом субъектов.

⁷ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 27 сентября 2005 г. по делу № 45-ад05-2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2006. – № 4.

Глава 2

История развития прокуратуры

§ 2.1. Возникновение прокурорского надзора в России

Предназначение и роль прокуратуры, ее место в системе государственных органов, принадлежащие ей функции можно проследить на основе ее исторического развития, начиная с момента ее создания как государственного органа в дореволюционной России, а затем в СССР и в РФ.

Анализ истории развития прокуратуры позволяет выделить следующие важные *этапы*:

дореволюционная прокуратура (1722—1917 гг.), история развития которой включает этапы:

а) возникновения и становления прокуратуры с 1722 по 1864 г.;

б) реформирования и развития ее вплоть до 1917 г. (с 1864 по 1917 г.);

прокуратура советского периода (1917—1993 гг.);

прокуратура постсоветского и современного периодов.

Считается, что прокуратура появилась в XIII—XIV веках во Франции в связи с борьбой королевской власти против

своеволия феодалов и сепаратизма (ордонанс короля Филиппа IV 1302 г.). Она была инструментом становления и укрепления абсолютизма. С первых лет существования это был сугубо обвинительный, карательный орган. Поэтому не случайно, что именно прокуратура Франции послужила образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, в том числе в России.

Основателем прокуратуры как органа надзора за соблюдением законности в России является Петр I, который проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства. Конец XVII и начало XVIII веков характеризовались значительным ростом должностных злоупотреблений, казнокрадства и взяточничества, неисполнением царских указов со стороны органов государственного управления, всемерным возрастанием всякого рода поборов и усилением бесправия населения, что и вызывало насущную потребность в создании государственной службы по борьбе с этими негативными явлениями. В связи с этим 17 марта 1714 г. Петр I издал указ «О фискалах» – предшественниках прокуратуры, выполнявших, в сущности, прокурорские функции. За образец указанной службы Петр I взял государственные органы Германии. Обер-фискал состоял при Сенате, созданном в 1711 г. вместо Боярской думы, и доносил о деятельности Сената царю. Фискалы были учреждены и в провинции. Фискалам

вменялись в обязанность борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов и участие в делах, где нет челобитчика. Таким образом, уже здесь зарождались по нынешним понятиям общенадзорные функции, которые потом отошли к прокуратуре. Однако фискальная служба являлась службой сугубо тайной, поэтому она была весьма непопулярной в общественном мнении, слабо влияла на создание обстановки законности и правопорядка. Подчинение фискалов Юстиц-коллегии знаменует начало новых форм надзора, в том числе надзора за самим Сенатом. Для этих целей в 1715 г. была введена должность генерал-ревизора (для надзора за исполнением указов Сената). Дежурившие в Сенате гвардейские офицеры унаследовали некоторые функции сенатского обер-секретаря: надзор за порядком производства и законностью при решении дел Сенатом и право доносить царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов.

Итак, появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры в Сенате, не считая того, что надзорные функции в той или иной мере осуществляли и сам царь, и Сенат.

В 1722 г. Петр I ввел новый государственный институт, ранее не существовавший в России, – прокуратуру. 18 января 1722 г. Петр I издал указ «Об установлении должности прокуроров в надворных судах». Основные цели, которые преследовал Петр I, создавая в России органы прокура-

туры, – недопущение и борьба с казнокрадством и волокитой в государственных делах. Средства, используемые прокурорами, носили уже тогда чисто надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата, и в первую очередь – за Сенатом. В Именном Высочайшем Указе Петра I Правительствующему Сенату отмечалось: «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». Спустя несколько дней были введены должности прокуроров и при надворных судах. Вслед за этим 27 апреля 1722 г. Петр I издал указ «О должности Генерал-прокурора». Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Прокуроры были учреждены в каждой коллегии, а также на периферии.

Так возникла надзорная функция прокуратуры, которая многие годы доминировала в ее деятельности. Появилась и функция надзора за судом, которая затем получила дальнейшее развитие. Надзор имел важный отличительный признак, позволяющий выделить его из иных видов государственной деятельности. Этот признак заключался в том, что прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу: средства прокурора носили чисто надзорный характер, и основным среди них являлась так назы-

ваемая протестанция, т. е. принесение протеста в орган, нарушивший закон, или в вышестоящий орган. Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган – Сенат – рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с Регламентом и императорскими указами. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен только императору.

Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других государственных органов и структур. Так, она вела наблюдение за интересами казны, вела надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Прокуратура с момента ее создания и до судебных реформ Александра II была преимущественно органом общего (административного) надзора, а судебная, обвинительная или исковая деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике.

Петр I полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр I уже 17 апреля 1722 г. издал Указ «О хранении

прав гражданских». Защищая и охраняя права гражданские, Петр I, наряду с другими задачами, возлагал решение этой проблемы на прокуратуру как орган надзора.

По мнению историков, в России институт надзора включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов и чисто русские изобретения. Из Франции была заимствована главная функция – надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор. По своему назначению русский генерал-прокурор был ближе шведскому омбудсмену, основной задачей которого была защита прав и свобод населения от нарушений со стороны властей. Однако в истории высказывалось и иное мнение о причинах возникновения прокуратуры как одного из проявлений борьбы двух начал в государственном строительстве Петра I – коллегиальности и единоначалия. Н.В. Муравьев усматривал причины учреждения прокуратуры главным образом в недостатках фискальной формы надзора. Причина возникновения и развития органов надзора вообще и прокуратуры в частности в период петровских реформ виделась историкам и в крайнем упадке нравственности в обществе.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.