

На правах рукописи

РОДИНА Полина Николаевна

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.01 – теория и история права и государства;

история учений о праве и государстве

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2008

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель – доктор юридических наук,  
доктор философских наук, профессор  
РЫБАКОВ Олег Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
ИСАЕВ Игорь Андреевич  
кандидат юридических наук, доцент  
БАЙНИЯЗОВА Зульфия Сулеймановна

Ведущая организация – ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России»

Защита состоится «25» ноября 2008 года в 16 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд.101.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_»\_\_\_\_\_2008 года

Ученый секретарь Диссертационного совета,  
доктор юридических наук

И.С. Морозова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Внутренняя политика современной России направлена на построение правового государства с эффективной защитой прав и свобод граждан, неукоснительным исполнением законов. Прокуратура, как известно, является органом, осуществляющим прокурорский надзор за соблюдением законов. Динамика реформирования общественных отношений предполагает адекватное его развитие. Прокурорский надзор также должен развиваться и модернизироваться в зависимости от происходящих изменений во всех областях жизни.

Однако положения о прокурорском надзоре, сформулированные еще в советский период, до сих пор практически не менялись. Основные статьи Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусматривающие полномочия прокуратуры при осуществлении надзора, противоречат другим нормативным актам. Очевидна необходимость проведения соответствующей реформы, концептуальные основания которой, равно как и механизм практического ее воплощения, закрепляются правовой политикой государства. Осмысление целевых установок и путей реализации правовой политики государства, касающейся сферы прокурорского надзора, позволяет говорить о необходимости проведения системных научных исследований в данной области.

Изучение правовой политики в сфере прокурорского надзора необходимо для того, чтобы смоделировать перспективы развития и эффективности прокурорского надзора на основании предлагаемых нововведений, разработать основную концепцию его модернизации. В связи с этим особую значимость приобретает проблема выбора методов, средств и форм правовой политики в сфере прокурорского надзора.

Чтобы избежать ошибок и перегибов в процессе реформирования правовой политики в сфере прокурорского надзора, представить, какой должна быть соответствующая концепция в настоящий момент, определить

пути развития правовой политики, необходимо обратиться к истории, в частности, составить представление о правовой политике в исследуемой сфере в советский период. Важно выявить и проанализировать допущенные ошибки, чтобы не допустить их повторения, использовать накопленный положительный опыт в настоящем.

Место, роль правовой политики, а также ее соотношение с правовой ситуацией в сфере прокурорского надзора ранее не исследовались юридической наукой и поэтому нуждаются в обстоятельном изучении.

В связи с этим разработка эффективной правовой политики в сфере прокурорского надзора для создания работающего надзорного органа в условиях современной действительности является не только одним из главных направлений государственно-правового развития, но и необходимым условием исполнения законодательства Российской Федерации.

Обозначенный комплекс вопросов обусловил выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Попытки исследования правовой политики в целом предпринимались учеными еще в XIX в. (Л.И. Петражицкий, Б.А. Кистяковский, Г.Ф. Шершеневич, Н.М. Коркунов), рассматривавшими ее как науку, с помощью которой разрабатывается более совершенное право. Исследования права и политики представлены в работах И.А. Ильина, Н.Н. Кареева, Б.Н. Чичерина.

Всестороннее, комплексное изучение правовой политики началось во второй половине XX – начале XXI в. К этой проблеме обращаются видные российские ученые: С.С. Алексеев, В.Н. Кудрявцев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.Н. Синюков. Исследованием понятия «правовая политика», форм ее реализации занималась А.П. Коробова. Большой вклад в изучение правовой политики в современной России внес Н.В. Исаков.

В работе О.Ю. Рыбакова подробно рассматривается правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: ее формы, виды, приоритеты; определяется роль правовой политики в решении вопросов защиты прав и

свобод личности; исследуются основы юридической защиты личности, ее правового статуса; анализируется деформация правосознания; представлена современная концепция взаимодействия личности и власти; определяется их взаимная ответственность.

Отдельные виды и формы правовой политики рассматривали такие авторы, как В.М. Боер, Ю.А. Крохина, Е.А. Лукашева, С.В. Поленина, Т.М. Пряхина, В.А. Рудковский.

Л.А. Стешенко исследует правовую политику России в сфере национальных отношений, дает определение нации как субъекта правовой политики, показывает факторы, влияющие на ее формирование в рассматриваемой сфере. В работе В.Ф. Дьяченко обосновано выделение поощрительной политика как разновидности правовой политики, подвергнуты анализу ее цели, средства и виды. Исследования уголовно-правовой политики проводили Н.А. Беляев, С.С. Босхолов, А.А. Герцензон, А.Э. Жалинский, В.Е. Квашиш, С.Г. Келина, В.Н. Кудрявцев, Г.М. Миньковский.

Ю.В. Недотко выделяет тенденции уголовно-правовой политики постсоветского периода. Особенности судебно-правовой политики в сфере гражданского, арбитражного и третейского судопроизводства рассматривают А.И. Зайцев, Т.А. Савельева. Ряд проблем правовой политики, средства, отдельные ее направления и приоритеты разрабатывали А.С. Автономов, Р.С. Байниязов, М.И. Байтин, Н.Н. Вопленко, А.А. Зелепукин, В.Т. Кабышев, В.В. Нырков, А.А. Павлушина, А.В. Теперик, В.Д. Холоденко, В.А. Хохлов, О.И. Цыбулевская, Д.Ю. Шапсугов, К.В. Шундилов.

Исследуемая проблема очень многопланова и предполагает обращение к литературе, освещающей деятельность прокуратуры как государственного органа. История непосредственно самого института прокуратуры изучалась В.А. Никоновым, который провел сравнительно-правовое исследование нормативных актов, регламентирующих деятельность прокуратуры, ее структуры и функции во второй половине XIX – начале XX в., конце XX –

начале XXI в. В работе Л.В. Плевако рассматривалась тема прокурорского надзора, роль органов прокуратуры в государственном механизме в советский и постсоветский периоды, основные направления оптимизации ее деятельности в условиях построения правового государства. Для осмысления проблем правовой политики в сфере прокурорского надзора в советский период, а также условий ее становления и развития большое значение имеют труды И.А. Исаева, А.С. Смыкалина, В.П. Дмитренко. Н.В. Федоров рассматривал содержание и некоторые методологические принципы социалистической правовой политики.

Неоценимый вклад в изучение проблем деятельности прокуратуры по надзору за органами местного самоуправления внесли О.В. Куликов, Е.В. Волколупов, Н.А. Игонина.

Тема контроля и надзора (в том числе прокурорского) как средства реализации правовой политики разрабатывалась В.П. Беляевым. Однако отдельных фундаментальных исследований, посвященных правовой политике в сфере прокурорского надзора, не проводилось. Попытка восполнить существующие пробелы предпринята в настоящей диссертации.

**Объектом диссертационного исследования** выступает правовая политика в сфере прокурорского надзора в Советском государстве и современной России как явление политико-правовой действительности.

**Предметом исследования** стали понятие, структура, проблемы становления и развития правовой политики в сфере прокурорского надзора в условиях советской действительности, особенности правовой политики в настоящее время, ее место и роль в современной правовой ситуации.

**Цель настоящего исследования** заключается в определении основных характеристик правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве и современной России, теоретическом обосновании необходимости формирования и проведения эффективной, целенаправленной и последовательной правовой политики в сфере прокурорского надзора с учетом опыта прошлого.

**Задачи исследования** обусловлены поставленной целью и заключаются в следующем:

- дифференцировать понятия «правовая политика» и «правовая политика в сфере прокурорского надзора»;
- дать характеристику структуры правовой политики в сфере прокурорского надзора, установить ее цели, средства, признаки;
- проанализировать историю становления и развития правовой политики в Советском государстве: определить ее понятие, структуру, цели, средства и признаки в указанный период; дать характеристику нормативно-правовых актов как основных средств правовой политики, регламентирующих деятельность по осуществлению надзора;
- определить периоды развития правовой политики в зависимости от внутренней и внешней политики государства; принципы формирования советской прокуратуры и прокурорского надзора, использованные современной правовой политикой при создании прокуратуры Российской Федерации;
- выявить тенденции развития правовой политики в сфере прокурорского надзора, которые наметились в настоящее время;
- рассмотреть варианты развития и изменения правовой политики в сфере прокурорского надзора в рамках его реформирования;
- определить место и роль анализируемой политики в правовой ситуации в прокурорском надзоре и в России в целом.

**Методологическая основа исследования.** В ходе работы были использованы общенаучные приемы познания: анализ, синтез, аналогия, сравнение. Для выявления особенностей правовой политики государства в сфере прокурорского надзора использовались специальные методы: формально-юридический, статистический, исторический, социологический, психологический. При исследовании нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность прокуратуры в советский и современный

период, применялся формально-логический метод толкования права, сравнительно-правовой метод, а также метод теоретико-правового моделирования. Изучались архивные фонды ГУ «Государственный архив Нижегородской области», ГУ «Государственный архив Нижегородской области №2» г. Арзамаса, прокуратуры Нижегородской области, прокуратуры г. Арзамаса.

**Научная новизна диссертации заключается в следующем:**

- впервые проведен комплексный анализ правовой политики в сфере прокурорского надзора как самостоятельного явления, вида правовой политики;
- сформулировано понятие «правовая политика в сфере прокурорского надзора» с учетом современных требований законодательства и особенностей правоприменительной деятельности, рассмотрены ее структура, цели, средства и признаки;
- дано определение «правовая политика в сфере прокурорского надзора» советского периода, исследована структура правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве, процесс становления и развития правовой политики на основании анализа нормативных актов;
- определены периоды ее развития в зависимости от внутренней и внешней политики государства;
- установлены цели правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве, произведена классификация средств их достижения;
- выявлены принципы формирования прокурорского надзора в современной России, заимствованные из достижений советской правовой политики;
- предложен вариант реформирования прокурорского надзора;



- обозначены основные тенденции правовой политики в сфере прокурорского надзора на современном этапе развития общества, сформулировано понятие «правовая ситуация»;
- определены место и роль исследуемого явления в правовой ситуации в прокурорском надзоре и правовой ситуации в России.

### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Правовая политика в сфере прокурорского надзора в советский период – это деятельность государственных органов власти, руководителей партии и партийной элиты, органов прокуратуры и суда, ученых, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство механизмов, перспектив развития законодательства, которое регламентирует осуществляемую от имени государства надзорную деятельность специально уполномоченных должностных лиц – прокуроров по обеспечению укрепления социалистической законности, а также формирует структуру прокуратуры, объем полномочий данного органа.

2. Субъектами правовой политики в сфере прокурорского надзора в советский период выступали: 1) руководители партии в условиях ее монопольного влияния на правовые и государственные процессы; 2) партийная элита; 3) государственные органы; 4) суд; 5) прокуратура; 6) ученые.

Объектами правовой политики являлись: 1) деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора; 2) формирование государственного органа, осуществляющего высший надзор за соблюдением законности.

Правовая политика в изучаемой сфере была направлена на реализацию следующих целей: 1) создание и развитие нормативной базы, регулирующей вопросы организации государственного органа, который бы осуществлял прокурорский надзор за исполнением социалистических законов всеми гражданами и организациями; 2) достижение единообразного понимания

законности; 3) формирование единого идеологического мышления; 4) недопущение инакомыслия в обществе; 5) создание прогнозируемой правовой ситуации в стране.

Для достижения указанных целей предполагались следующие средства:

1) административно-командные, состоящие в том, что решения об основных направлениях деятельности прокуратуры принимались высшим руководством страны либо с его согласия руководством прокуратуры; 2) правовые, характеризующиеся тем, что основываются на законе, являются публичными и официальными; 3) силовые, основывающиеся на праве, осуществляющиеся только с помощью государственного принуждения, носящие как публичный, официальный, так и непубличный, неофициальный характер.

3. Правовая политика в сфере прокурорского надзора в современных условиях – это деятельность государственных органов власти, органов власти субъектов РФ, прокуратуры и суда, общественных объединений, граждан, ученых, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правовых механизмов, перспектив развития законодательства, которое регламентирует осуществляемую от имени государства надзорную деятельность специально уполномоченных должностных лиц – прокуроров по обеспечению верховенства закона, укрепления законности, по защите прав и свобод граждан, интересов государства и общества, формирует структуру прокуратуры, объем полномочий данного органа.

4. Субъектами правовой политики в исследуемой сфере выступают государство в лице его федеральных органов власти, органы власти субъектов РФ, судебные органы, общественные объединения, граждане, ученые и непосредственно сама прокуратура. Объектом правовой политики является прокурорский надзор: деятельность, осуществляемая прокуратурой РФ от имени государства по обеспечению верховенства закона и укрепления законности; непосредственной целью – совершенствование правовой базы, которая регулирует полномочия прокуратуры по осуществлению надзора,

структуру данного органа, устранение противоречий в законодательстве, ориентацию деятельности прокуратуры РФ на наиболее полную и эффективную защиту прав и свобод личности и гражданина. Представляется, что законодателем опосредованно преследуется еще одна цель – достижение соблюдения законности во всех сферах общественной жизни.

Существует несколько средств правовой политики в сфере прокурорского надзора: 1) правовые; 2) научные; 3) общественные; 4) практические; 5) правовое воспитание.

5. В современной правовой политике в сфере прокурорского надзора наметились следующие тенденции: 1) требование от прокуратуры наиболее эффективного надзора за исполнением законов различными организациями, результативной защиты прав граждан; 2) сужение полномочий прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности; 3) активная работа по борьбе с коррупцией в рядах сотрудников прокуратуры; 4) решение вопроса о необходимости реформирования прокурорского надзора, а следовательно, и самой прокуратуры.

6. Представляется возможным предложить следующий вариант развития правовой политики в сфере прокурорского надзора:

1) в области общего надзора уточнить круг органов, надзор за которыми осуществляет прокуратура, исключив коммерческие и некоммерческие организации, проверку которых смогут осуществлять контролирующие органы;

2) в сфере участия прокурора в гражданском и уголовном судопроизводстве целесообразно создать независимую службу судебных представителей государства в гражданском и уголовном процессе с подчинением ее Президенту РФ.

Участие представителей службы в гражданских процессах необходимо свести к следующим категориям дел: а) по искам прокурора; б) по искам и заявлениям контролирующих и надзорных органов (освободив их при этом от участия в судебных процессах, однако, возложив обязанность

предоставлять все материалы, на основании которых было подано заявление или иск в суд); в) по делам о выселении, восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных Гражданским процессуальным кодексом РФ;

3) для повышения состояния законности в сфере надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу необходимо осуществить следующие преобразования: а) установить обязанность круглосуточного нахождения в этих учреждениях дежурного прокурора и врача-эксперта (который не должен входить в штат соответствующего учреждения и потому будет независим в своих заключениях). При поступлении граждан в вышеуказанные учреждения дежурные смогут проверить их физическое состояние на предмет избиения при задержании. На месте будет решаться вопрос о законности задержания гражданина при проверке прокурором соответствующих документов; б) вменить дежурному прокурору обязанность лично с конвоем обходить камеры для установления соответствия законодательству условий содержания заключенных и задержанных;

4) в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» целесообразно ввести раздел, в котором закрепить полномочия прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями, куда включить все полномочия, предусмотренные для общего надзора. Обязать сотрудников прокуратуры не реже одного раза в неделю осуществлять дежурство в течение всего рабочего дня в Службе судебных приставов. В ходе дежурства необходимо осуществлять надзор за текущей деятельностью службы: проверять сроки регистрации входящих исполнительных документов, возбуждения исполнительных производств, сроки исполнения решений. Контролировать каждое исполнительное производство, в случае нарушения закона вносить акты прокурорского

реагирования, что поможет выявлять предпосылки для нарушения закона судебным приставом и предупреждать совершение нарушений. Целесообразно предоставить прокурору право обжалования в суд такого акта судебного пристава-исполнителя, как постановления о наложении ареста, не дожидаясь заявлений граждан, которые, как правило, пропускают 10-дневный срок. Также необходимо закрепить право прокурора на внесение такого акта прокурорского реагирования, как «предложение» о передаче материалов исполнительного производства в соответствующие органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

5) расследование уголовных дел, подведомственных Следственному комитету при Прокуратуре РФ, можно передать в подведомственность МВД, создав в следственном комитете МВД отдел по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений. Дела по преступлениям, совершенным сотрудниками милиции или прокуратуры – отдать в подведомственность ФСБ, но при этом необходимо увеличить полномочия прокуратуры по осуществлению надзора за производством предварительного следствия во всех вышеуказанных органах.

7. В свете реформы прокурорского надзора актуальным становится вопрос о независимости прокуратуры, в связи с чем представляется правильным сделать ее, действительно, независимой от каких-либо органов, в том числе при назначении прокурора субъекта РФ на должность, а также освободить ее от необходимости отчитываться перед Президентом и Советом Федерации. Источником власти в Российской Федерации является народ. Данное положение закреплено в Конституции РФ. Поэтому представляется правильным установить обязанность Генерального прокурора ежегодно публично через средства массовой информации (СМИ) сообщать о проделанной работе гражданам Российской Федерации.

Необходимо усилить работу каждого сотрудника прокуратуры по осведомлению населения через СМИ о нарушениях закона, выявленных в ходе проверок конкретно каждым прокурорским работником. Кроме того,

нижняя палата Федерального Собрания РФ – Государственная Дума – состоит из представителей партий, которым отдали на выборах свои голоса простые избиратели. В связи с этим представляется вполне логичным вменить Генеральному прокурору обязанность отчитываться о проделанной работе именно перед представителями народа в Государственной Думе РФ.

8. В диссертации рассматривается понятие «правовая ситуация» – это возникшая на основе стечения совокупности каких-либо условий и обстоятельств обстановка или положение в правовой сфере (т.е. связанная с правом) тех или иных общественных отношений в стране. Обосновывается вывод о том, что правовая ситуация в прокурорском надзоре и правовая ситуация в стране соотносятся как часть и целое. Определяется соотношение правовой политики в сфере прокурорского надзора и правовой ситуации в прокурорском надзоре как части и целого. Правовая политика в сфере прокурорского надзора играет роль одного из условий формирования правовой ситуации в данной области. Роль в правовой ситуации в современной России сводится к осуществлению продвижения законности во всех областях жизни и является второстепенной для исследуемой правовой политики.

9. В правовой ситуации в прокурорском надзоре правовая политика занимает главенствующее место над другими условиями: правопониманием, правоисполнением и объективными обстоятельствами, в качестве которых могут выступать материально-техническая база или финансовая основа осуществляемых преобразований.

Правовую ситуацию в России можно представить в виде пирамиды, состоящей из следующих частей: 1) правовой политики (например, гражданской, жилищной); 2) правопонимания; 3) правоприменения; 4) объективных обстоятельств, влияющих на претворение правовой политики в жизнь; 5) контроля и надзора. Таким образом, надзор за исполнением законов, осуществляемый прокуратурой, в соответствии с проводимой

правовой политикой в сфере прокурорского надзора, замыкает данную пирамиду.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в историко-теоретическом анализе правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве и современной России. Выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для разработки учебных курсов по теории и истории права, прокурорскому надзору, правоохранительным органам, а также послужить основой для дальнейших исследований на отраслевом уровне.

**Практическое значение исследования.** Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы:

- в преподавании общей теории права и государства, истории государства и права и других дисциплинах;
- в развитии исследований правозащитной функции прокуратуры и прокурорского надзора, современного состояния и перспектив развития правовой политики с учетом положений, установленных в данной работе;
- ряд положений, выводов могут быть использованы в правотворческой деятельности при выработке основных направлений правовой политики государства в сфере прокурорского надзора, а также положены в основу государственных программ по формированию правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности;
- для повышения квалификации сотрудников прокуратуры, а также в правоприменительной практике данного органа.

**Апробация результатов исследования.** Работа обсуждалась на заседании кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Результаты исследования содержатся в статьях, опубликованных в научных журналах, сборниках научных трудов. Основные положения обсуждены на лекциях и семинарах по истории политических и правовых учений, а также на IV Международной научной конференции «Философия ценностей: религия, право, мораль в современной

России», проведенной Курганским государственным университетом (Курган, апрель 2008 г.).

**Объем и структура диссертационной работы** обусловлены задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка нормативно-правовых актов и использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются степень научной разработанности, объект и предмет исследования, формулируются цель, задачи, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются методологическая основа, научная новизна, основные положения, выносимые на защиту, даются сведения об апробации результатов исследования.

**В первой главе** «Правовая политика в сфере прокурорского надзора: понятие, признаки, структура» исследуются понятие, признаки, структура правовой политики, цели и средства их достижения.

В современной правовой науке такое явление, как правовая политика, исследуется довольно широко. Так, А.М. Яковлев, И.С. Морозова рассматривают правовую политику как политику государства в области права; К.В. Шундилов, Ю.Е. Пермяков приравнивают понятия «правовая политика» и «законная политика». Н.И. Матузов понимает под правовой политикой комплекс принципов, установок, идей, реализуемых в сфере действия права и посредством права. О.Ю. Рыбаков представляет правовую политику как «деятельность государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений, граждан по созданию идей, целей, мер и



способов, обеспечивающих воспроизводство и функционирование правовых механизмов, перспектив развития законодательства»<sup>1</sup>.

Под правовой политикой в сфере прокурорского надзора автор настоящего исследования понимает деятельность соответствующих субъектов по формированию идей, мер, способов, обеспечивающих создание и функционирование правовых механизмов, а также перспектив развития законодательства, которое регламентирует осуществляемую прокурорами деятельность по укреплению законности, защите прав и свобод граждан; формирует структуру прокуратуры, а также объем ее полномочий.

Субъектами данного явления выступают федеральные органы власти, органы власти субъектов РФ, суд, прокуратура, общественные объединения, граждане, ученые. Наиболее важную роль в формировании данной политики играют федеральные органы власти, так как в результате именно их деятельности принимаются наиболее значимые законы, в соответствии с которыми осуществляет свою деятельность прокуратура. Примером участия органов власти субъектов РФ в реформировании правовой политики можно привести следующий случай: Законодательным собранием Нижегородской области в 2007 г. было внесено предложение в Государственную Думу РФ о внесении изменений в ст. 52 АПК РФ, в котором обосновывалась необходимость предоставления прокурору права на обращение в арбитражный суд с исками о взыскании задолженности по арендной плате за землю и объекты недвижимого имущества. Органы местного самоуправления не обладают полномочиями на внесение в законодательный орган Российской Федерации законопроектов, в связи с этим не принимают участия в формировании правовой политики в исследуемой сфере.

В результате деятельности судебных органов вырабатывается практика, которая регламентирует в том числе и полномочия прокурора в судебном процессе. Прокуратура в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» имеет право принимать участие в

---

<sup>1</sup> См.: Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов, 2003. С. 34.

законотворческой деятельности. Граждане участвуют в формировании правовой политики в сфере прокурорского надзора путем участия в референдуме. Конституция РФ предусматривает право граждан на объединения, которые путем внесения предложений по вопросам деятельности прокуратуры опосредованно участвуют в формировании правовой политики. Роль ученых в развитии правовой политики в исследуемой сфере заключается в научных разработках комплекса мер, способствующих более эффективной работе прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора, в создании концепций развития отраслей надзора и так далее.

Внимание законодателей при принятии нормативных актов направлено на деятельность прокуратуры РФ по укреплению законности, которая и является объектом правовой политики. Цели, к достижению которых направлена исследуемая нами политика, заключаются в следующем: совершенствование правовой базы, на основании которой осуществляет свою деятельность прокуратура, устранение противоречий в законодательстве, эффективное укрепление законности.

В юридической науке различными авторами исследовались признаки правовой политики. Так, Н.И. Матузов выделяет следующие признаки: «основывается на праве; осуществляется правовыми методами; охватывает главным образом правовую сферу деятельности; опирается, когда это необходимо, на принуждение; является публичной; официальной; отличается нормативно-организационными началами»<sup>2</sup>.

Несколько по-иному представлены признаки правовой политики у О.Ю. Рыбакова: «показывает перспективы, пути совершенствования законодательства; влияет на формирование принципов его развития; пропитана духом, идеями конституционализма; соответствует интересам общества, личности, государства; использует возможности государственного

---

<sup>2</sup> См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право. 2001. № 10. С. 6.

воздействия, осуществляемого исключительно на праве; достижения юридической науки, соединенные с государственным подходом в области развития права, повышения роли в жизни общества и личности»<sup>3</sup>. Все вышеуказанные признаки можно отнести и к исследуемой правовой политике, однако необходимо отметить, что сфера, на которую она распространяется, – деятельность прокуратуры.

Правовая политика реализуется с помощью правовых (законодательные, судебные акты), научных (разработки, идеи, предложения ученых), общественных (сюжеты, статьи в средствах массовой информации о нарушениях закона, отчет о работе прокуратуры, критика, предложения о реформировании) и практических (применение на практике нормативных актов о прокурорском надзоре, указаний о проведении проверок) средств достижения целей, а также правового воспитания прокурорских работников.

Во **второй главе** «Становление и развитие правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве», состоящей из двух параграфов, исследуются основные характеристики правовой политики советского периода (понятие, признаки, структура правовой политики, цели и средства их достижения), анализируются нормативные акты как основные средства ее реализации (2.1); рассматривается влияние политической обстановки в стране на развитие правовой политики в сфере прокурорского надзора (2.2).

История становления и развития правовой политики в сфере прокурорского надзора в Советском государстве началась с того, что прокуратура и прокурорский надзор были упразднены, однако вскоре стало понятно, что без надзорного органа в жестких условиях построения нового государства не обойтись. Необходимость восстановления разрушенной войной экономики страны, неуправляемость и волокита в действиях государственных органов из-за разбухания аппаратов, необходимость

---

<sup>3</sup> См.: Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 26 -30.

контроля за исполнением большого количества новых законов, появившихся после революции, путаница, возникшая из-за рассредоточения функций контроля среди большого количества органов, рост преступности – все это стало причинами возрождения 28 мая 1922 г. правовой политики в сфере прокурорского надзора. В советский период исследуемое явление активно развивалось, что привело к принятию 30 ноября 1979 г. Закона «О прокуратуре СССР», который практически стал прообразом Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. Данный Закон установил отрасли надзора: общий надзор; за рассмотрением уголовных и гражданских дел в суде; за соблюдением законов в ИТУ; за исполнением законов о несовершеннолетних; за следствием; определил полномочия прокуроров, виды актов прокурорского реагирования, которые были положены в основу закона 1992 г. За исследуемый период времени прокуратура прошла путь от Наркомата юстиции и Прокуратуры при Верховном Суде РФ до централизованного органа с законодательно установленным принципом независимости при осуществлении своей деятельности, что явилось результатом правовой политики Советского государства.

Правовая политика менялась в зависимости от политической ситуации в стране и взаимоотношений с зарубежными странами, в связи с чем можно выделить следующие периоды ее развития: 1) послереволюционный (1922-1941 гг.); 2) военный (1941-1945 гг.); 3) послевоенный (1945-1955 гг.); 4) период «оттепели» (1955-1964 гг.); 5) завершающий период развития советской правовой политики (1964-1990 гг.).

Теоретически советской правовой политикой была создана эффективная система надзора за исполнением законов. Однако прокуратура была интегрирована в механизм партийно-политической диктатуры, участвовала в осуществлении политических кампаний, в связи с этим во многом стала простым придатком партийно-государственных органов.

Правовая политика имела следующие признаки: основывалась на праве, осуществлялась как правовыми, так и неправовыми методами, опиралась на принуждение, показывала пути совершенствования законодательства о прокуратуре, была пропитана коммунистическими идеями, была как публичной и официальной, так и неофициальной, осуществлялась в сфере деятельности государственного органа – прокуратуры. Основную роль в формировании правовой политики в сфере прокурорского надзора играли руководители партии и партийная элита, государственные органы власти.

Судебные органы давали разъяснения применению норм действующего уголовного, гражданского и иного законодательства СССР, которые являлись обязательными для прокуратуры. Конкретных предложений, касающихся сути самой прокуратуры или ее деятельности, не выдвигалось. В указаниях прокуратуры определялись методы, порядок и направления работы данного органа. В результате деятельности именно этих органов проверялись на практике законодательные акты, созданные исследуемой правовой политикой, выявлялись их достоинства и недостатки. Использовались законодателем достижения научной мысли.

Деятельность прокуратуры по осуществлению надзора, а также сам надзорный орган являлись объектами исследуемой политики.

Цели заключались в следующем: создание и развитие нормативной базы, регулирующей вопросы организации государственного органа, который бы осуществлял прокурорский надзор за исполнением социалистических законов всеми гражданами и организациями; достижение единообразного понимания законности; формирование единого идеологического мышления; недопущение инакомыслия в обществе; создание прогнозируемой правовой ситуации в стране.

Для реализации поставленных целей использовались следующие средства: 1) административно-командные (решения о направлениях деятельности прокуратуры, о методах работы этого органа принимались исключительно высшим руководством страны, а также руководством

прокуратуры с согласия руководителей страны); 2) правовые (основывались на законе, подкреплялись возможностью государственного воздействия, являлись публичными и официальными); 3) силовые (основывались на праве, осуществлялись только с помощью государственного принуждения, были как публичными, так и непубличными, как официальными, так и неофициальными).

**В третьей главе** «Правовая политика в сфере прокурорского надзора в современной России», состоящей из двух параграфов, исследуются место, роль и особенности правовой политики в сфере прокурорского надзора в постсоветский период (3.1); анализируются основные тенденции развития правовой политики в сфере прокурорского надзора в правовой ситуации современной России (3.2).

Правовая ситуация, по мнению диссертанта, это возникшая на основе стечения совокупности каких-либо условий и обстоятельств обстановка, положение в правовой сфере (то есть связанная с правом) тех или иных общественных отношений в стране. Совокупность разновидностей правовых ситуаций в различных сферах общественной жизни можно назвать правовой ситуацией в целом в стране. Таким образом, понятия «правовая ситуация в стране» и «правовая ситуация в сфере прокурорского надзора» соотносятся как часть и целое. В роли части выступает второе понятие.

Правовая политика в сфере прокурорского надзора играет роль одного из условий формирования правовой ситуации в прокурорском надзоре. Для формирования правовой ситуации необходимо также наличие следующих условий: 1) правопонимания сотрудниками прокуратуры нормативных актов, которыми регламентируется надзорная деятельность прокуратуры; 2) правоисполнения, то есть соблюдения законов при выполнении поставленных задач; 3) объективных обстоятельств, способствующих формированию правовой ситуации.

Роль правовой политики в сфере прокурорского надзора в правовой ситуации в стране сводится к осуществлению продвижения законности во

всех областях жизни и является второстепенной для исследуемой правовой политики.

Правовую ситуацию в России можно представить в виде пирамиды, состоящей из следующих частей: 1) правовой политики (гражданской, жилищной, социальной); 2) правопонимания ее гражданами; 3) правоприменения; 4) объективных обстоятельств, влияющих на претворение правовой политики в жизнь; 5) контроля и надзора. Таким образом, надзор за исполнением законов, осуществляемый прокуратурой, в соответствии с проводимой правовой политикой в сфере прокурорского надзора, замыкает данную пирамиду.

В правовой ситуации в прокурорском надзоре правовая политика занимает главенствующее место над другими условиями: правопониманием, правоисполнением и объективными обстоятельствами.

В современной правовой политике в сфере прокурорского надзора наметились следующие тенденции: 1) требование от прокуратуры наиболее эффективного надзора за исполнением законов различных организаций, наиболее результативной защиты прав граждан; 2) сужение полномочий прокурора по осуществлению надзорной деятельности; 3) активизация работы по борьбе с коррупцией в рядах сотрудников прокуратуры; 4) широкое обсуждение вопроса о реформировании прокуратуры как надзорного органа.

Диссертантом предлагается концепция реформирования прокуратуры и ее надзорных функций. Так, представляется целесообразным определить круг поднадзорных органов прокуратуры, исключив оттуда коммерческие и некоммерческие организации и предприятия.

В целях совершенствования работы прокуроров, связанной с их участием в гражданском и уголовном процессе, автор считает необходимым создание службы, независимой от прокуратуры, с подчинением ее Президенту РФ. Это приведет к тому, что в случае некачественного расследования уголовного дела государственный обвинитель, может

свободно отказаться от обвинения, направить информационное письмо в следственный и надзирающий органы, допустившие нарушения УПК РФ, которые привели к вынесению судом оправдательного приговора. Соответственно это может способствовать улучшению качества следствия. В данной организации целесообразно создать отдел представителей государства в гражданском процессе, сотрудники которого участвовали бы при рассмотрении следующих категорий гражданских дел в суде: 1) по искам прокурора; 2) по искам и заявлениям контролирующих и надзорных органов (освободив их при этом от участия в судебных процессах, однако, возложив обязанность предоставлять все материалы, на основании которых было подано заявление или иск в суд); 3) по делам о выселении, восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных Гражданским процессуальным кодексом РФ.

При осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, представляется необходимым расширить полномочия прокуратуры, а именно установить круглосуточное дежурство прокурора и врача-эксперта, не входящего в штат соответствующего учреждения. Эти меры помогут обеспечить объективное обследование физического состояния граждан при поступлении в вышеуказанные учреждения. Вопрос о законности задержания гражданина будет решаться на месте.

В Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» представляется правильным ввести раздел, регламентирующий полномочия прокуратуры при осуществлении надзора за службой судебных приставов, предоставив прокурору все полномочия общего надзора, обязав сотрудников прокуратуры не реже одного раза в неделю осуществлять дежурство в течение всего рабочего дня в Службе судебных приставов. В период дежурства возложить обязанность по осуществлению надзора за текущей



деятельностью службы: проверять сроки регистрации входящих исполнительных документов, возбуждения исполнительных производств, сроки исполнения решений. Целесообразно предоставить прокурору право обжалования в суд такого акта судебного пристава-исполнителя, как постановления о наложении ареста, не дожидаясь жалобы гражданина, закрепить право прокурора на внесение такого акта прокурорского реагирования, как «предложение» о передаче материалов исполнительного производства в соответствующие органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В целях реформирования следствия передать следственные полномочия прокуратуры в МВД, создав в следственном комитете МВД отдел по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений. Дела по преступлениям, совершенным сотрудниками милиции или прокуратуры, следует отдать в подведомственность ФСБ, увеличив при этом полномочия прокуратуры по осуществлению надзора за производством предварительного следствия во всех вышеуказанных органах.

В рамках вопроса о реформировании прокурорского надзора и прокуратуры в целом, по мнению диссертанта, необходимо решить вопрос о независимости прокуратуры следующим образом: освободить ее от необходимости отчитываться перед Президентом РФ и Советом Федерации РФ, отменить норму, предусматривающую согласование с субъектами РФ вопросов назначения прокуроров субъектов РФ. Генеральный прокурор обязан ежегодно публично через средства массовой информации отчитываться перед гражданами Российской Федерации о проделанной работе, а также предоставлять отчет Государственной Думе РФ. Кроме того, следует усилить работу каждого сотрудника прокуратуры по уведомлению населения о проделанной работе через СМИ о нарушениях закона, выявленных в ходе проверок конкретно каждым прокурорским работником.

**В заключении** подводятся итоги исследования, даются теоретические обобщения и выводы, намечаются перспективы дальнейшего изучения поставленных проблем.

## **ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

### **Статьи, опубликованные в ведущих и рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. *Родина П.Н.* Основные характеристики правовой политики в сфере прокурорского надзора в советский период // Вестник СГАП. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2008. №3 (0,3 п.л.).

### **Публикации в иных изданиях**

2. *Родина П.Н.* Понятие «правовая политика» // Проблемы юридической науки в исследованиях сотрудников прокуратуры Нижегородской области. Сборник научных трудов / Под ред. В.В. Демидова. Н.Новгород: Центр оперативной печати ЗАО «Алтэкс», 2005. Вып. 5 (0,9 п.л.).

3. *Родина П.Н.* Правовая политика в сфере прокурорского надзора: понятие, признаки, структура // Проблемы юридической науки в исследованиях сотрудников прокуратуры Нижегородской области. Сборник научных трудов / Под ред. В.В. Демидова. Н.Новгород: Центр оперативной печати ЗАО «АЛТЭКС – группа компаний», 2006. Вып. 6 (0,9 п.л.).

4. *Родина П.Н.* Противоречия правовой политики в сфере прокурорского надзора // Философия ценностей: религия, право, мораль в современной России: Материалы IV международной научной конференции, Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2008. (0,2 п.л.).

5. *Родина П.Н.* Правовая политика в сфере прокурорского надзора: ее место и роль в правовой ситуации современной России // Право.

Законодательство. Личность: Сборник научных трудов / Под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2008. Вып. 3 (0,7 п.л.).