

## **ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Провозгласив приоритет прав и свобод личности, Конституция РФ предусмотрела и их государственные гарантии, важнейшей среди которых выступает прокурорский надзор за соблюдением и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Однако вопрос о прокурорском надзоре относится к числу остро и болезненно дискуссионных. Место прокуратуры в системе государственной власти и перспективы её развития на конституционном уровне не определены. Несмотря на большой интерес в научной среде к различным вопросам, связанным с функционированием прокуратуры, существующий разброс мнений не позволяет с определенностью утверждать о наличии научно обоснованной концепции развития российской прокуратуры.

Вопрос о положении и полномочиях прокуратуры подвергся особенно широкому обсуждению в преддверии принятия новой российской Конституции. Прежняя концепция «высшего» прокурорского надзора за исполнением законов всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами пришла в противоречие с идеями правового государства и разделения власти на три самостоятельные и независимые ветви. Формирующееся гражданское общество нуждалось в сильной, ни от кого не зависящей судебной власти, способной защищать интересы личности от произвола государственных органов, их чиновников и самого государства. Однако нарождающаяся судебная власть не только сама выходила из-под надзора прокуратуры, но и претендовала на то, чтобы заменить прокурорский надзор своим контролем в сфере правотворчества, правоприменения и даже в традиционно поднадзорном прокурору уголовном судопроизводстве. Поэтому в период обсуждения новой Конституции РФ высказывались ультралибераль-

---

\* © Алексеев С.Н., 2002

© Лазарева В.А., 2002

ные предложения, направленные на ограничение надзорных функций прокуратуры с тем, чтобы сохранить за прокурором лишь право осуществлять обвинение по уголовным делам. Известно, что проект Конституции РФ, подготовленный к опубликованию для всенародного обсуждения, первоначально не содержал норм о прокуратуре РФ, и лишь непосредственно перед опубликованием проекта Конституции в главу седьмую была включена ст. 129. Согласно этой статье прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и генеральному прокурору Российской Федерации. Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, остальные прокуроры назначаются Генеральным Прокурором Российской Федерации. Полномочия прокурора определяются федеральным законом.

Столь краткое упоминание о прокуратуре РФ в Основном законе страны порождает массу трудноразрешимых вопросов. В литературе справедливо обращено внимание на то, что по своей значимости и особому месту в государственном механизме прокуратура заслуживает более детальной регламентации именно на конституционном уровне<sup>1</sup>, однако следует иметь в виду, что включение в Конституцию РФ ст. 129 явилось результатом некоего компромисса между сторонниками различных, в том числе и непримиримых воззрений. Во всяком случае, прокуратура сохранила свои надзорные полномочия, предусмотренные Федеральным законом "О прокуратуре РФ" 1992 года, а идеи превращения её в орган публичных преследований были отвергнуты. 17 декабря 1995 года была принята новая редакция Федерального закона "О прокуратуре РФ" и хотя внесенные в закон изменения «направлены, прежде всего, на активизацию надзорной функции прокуратуры», в литературе не без оснований отмечается, что «результаты отмеченных позитивных изменений следует оценивать со сдержанным оптимизмом»<sup>2</sup>.

Вопрос о месте прокуратуры в структуре государственной власти неясен<sup>3</sup> и сегодня<sup>4</sup>. Включение статьи о прокуратуре в главу «Судебная власть» может навести на мысль о принадлежности прокуратуры к этой ветви власти, однако это не может быть признано правильным. Прокуратура тяготеет к судебной власти лишь теми своими функциями, которые связаны с уголовным судопроизводством и обеспечивают возможность осуществления правосудия по уголовным делам. Между тем российская прокуратура имеет и другие сто-

роны деятельности, не связанные с уголовным преследованием лиц, совершивших преступление, и эти её полномочия никак не связаны с правосудием и судебной властью. Не позволяют рассматривать прокуратуру как составную часть судебной власти присущие ей формы и методы деятельности. Они принципиально отличны от форм и методов судебной деятельности. Прокуратура не наделена полномочиями по отправлению правосудия. В науке отмечается, что включение статьи о прокуратуре в главу, посвященную судебной власти, носит исключительно технико-юридический или формальный характер, ибо «включение органов прокуратуры в структуру судебной власти привело бы к нарушению баланса властей, поскольку выпадает одно из ведущих звеньев механизма реагирования на нарушения законов судами»<sup>5</sup>.

Не вполне вписывается прокуратура и в систему исполнительной власти, поскольку наделена полномочиями по надзору за законностью деятельности её органов. Решение этого вопроса усложняется невозможностью использования опыта других стран, поскольку там, где прокуратура включена в систему органов исполнительной власти, она не имеет общенадзорных полномочий и выполняет лишь функцию уголовного преследования.

Таким образом, именно полномочия по надзору за соблюдением и исполнением законов органами государственной власти и местного самоуправления (общий надзор) и являются тем “камнем преткновения”, который не позволяет безоговорочно отнести прокуратуру к одной из трех ветвей государственной власти. В этой связи в научной литературе высказываются различные, в том числе и диаметрально противоположные суждения о месте прокуратуры в системе разделения властей. Одни авторы полагают, что органы прокуратуры представляют собой самостоятельную, четвертую ветвь государственной власти<sup>6</sup>, другие же утверждают, что прокуратура вообще не является органом государственной власти, а потому не может относиться ни к одной из её ветвей<sup>7</sup>. Рассмотрим аргументы сторонников той и другой концепций.

Идея выделения прокуратуры в самостоятельную ветвь государственной власти имеет опору в прежних представлениях о прокурорском надзоре как “высшем” надзоре за исполнением законов всеми другими органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, поскольку именно так определялась деятельность органов прокуратуры ст. 164 Конституции СССР. Последующее законодательство отвергло концепцию

“высшего» надзора, еще раньше она была подвергнута убедительной критике В.М.Савицким<sup>8</sup>, однако в период начала судебной реформы работники прокуратуры и некоторые ученые, работающие в научно-исследовательских учреждениях системы прокуратуры, продолжали активно её отстаивать<sup>9</sup>. Но если в условиях тоталитарного государства концепция “высшего” надзора и была естественной, а сама прокуратура служила мощным средством государственного управления социальными процессами, то признание необходимости разделения власти в правовом демократическом государстве, обусловленное стремлением не допустить концентрации всей полноты государственной власти в одних руках, не могло не повлечь изменений в представлениях о роли в обществе прокуратуры. Существование системы органов, осуществляющей “высший” и всеобъемлющий надзор за всеми другими ветвями власти, нарушает то равновесие, которое достигается благодаря системе сдержек и противовесов<sup>10</sup>.

Конституция РФ (ст. 11) не называет прокуратуру в системе органов государственной власти, что, надо признать, дает определенные основания для утверждения о том, что она “не относится ни к одной из ветвей власти, исполняя роль сдержек и противовесов между ними, осуществляя только надзор за неуклонным исполнением действующих законов всеми органами государственной власти”<sup>11</sup>. Однако развитие этой мысли доводит её автора - И.М.Егорова, до противоречия с самой собой. Утверждение о том, что “органы прокуратуры не являются ветвью государственной власти и не должны входить ни в одну из её ветвей, обладают лишь теми властными полномочиями и возможностями, которые предоставил им закон для надлежащего выполнения возложенных на них обязанностей”<sup>12</sup>, алогично. Из него следует, что прокуратура, хотя и имеет властные полномочия, не является органом власти. Между тем, власть – это и есть возможность применения властных полномочий<sup>13</sup>. Согласно толковому словарю русского языка, “власть – это право и возможность распоряжаться чем-либо, подчинять кого-либо своей воле”<sup>14</sup>. Государственная власть реализуется путем функционирования системы государственных органов<sup>15</sup>, к числу которых Конституция РФ относит и органы прокуратуры.

Изложенное позволяет утверждать, что прокуратура, реализуя соответствующие формы государственной деятельности, осуществляет определенный вид государственной власти, поскольку «наделена такими полномочиями, в которых выражаются функции государственной власти в особой сфере общественной жизни – в области надзора за законностью»<sup>16</sup>. Это мнение в науке убедительно аргу-

ментируется. «Развитие прокурорской власти, по мнению В.А.Ржевского и Н.М.Чепурновой, вполне соответствует принципам правового государства с его требованием безусловного господства закона во всех сферах жизни и недопустимости каких-либо его нарушений»<sup>17</sup>.

Деятельность органов прокуратуры, несомненно, играет важную роль в обеспечении правильного функционирования как государственной власти в целом, так и ее ветвей и представляющих их отдельных ее органов. Но правильно ли, что эта деятельность есть четвертая власть?

Не ставя перед собой задачи окончательного разрешения этого сложного и спорного вопроса, заметим, что ответ на него еще не означает решения вопроса о функции прокуратуры, т.е. о ее назначении в обществе. Самостоятельная прокурорская власть может иметь надзорный характер или же обвинительный<sup>18</sup>. Но точно такой же характер может иметь деятельность прокуратуры, не признанной самостоятельной четвертой властью. С учетом этого спор о необходимости выделения прокурорской власти в самостоятельный вид (ветвь) государственной власти представляется хотя и интересным в теоретическом отношении, но не самым важным в отношении практическом. Поэтому мы, вслед за В.Е.Чиркиным, не склонны абсолютизировать идею разделения властей. «Ни единство, ни разделение властей не могут быть реализованы в абсолютно чистом виде, – пишет В.Е.Чиркин, – ...теория разделения власти не может быть реализована в виде непроницаемых перегородок между различными формами деятельности государства»<sup>19</sup>, ибо даже законодательная власть может принадлежать не только парламенту. В конституционных доктринах некоторых государств присутствует идея множественности ветвей власти, среди которых выделяется и особая контрольная власть<sup>20</sup>. Поэтому идея о существовании самостоятельной прокурорской власти, на наш взгляд, не лишена научных оснований. Однако нельзя исключать и другие варианты решения этого вопроса. Например, выделить в системе органов исполнительной власти ряд подсистем, к одной из которых отнести правоохранительные органы<sup>21</sup>, включая прокуратуру. Как представляется, именно в таком смысле некоторые авторы и выделяют прокуратуру в самостоятельную обвинительную ветвь государственной власти<sup>22</sup>.

Важное же, на наш взгляд, заключается в том, что органы прокуратуры – самостоятельная, строго централизованная и независимая система органов государственной власти, которая обладает лишь ей присущими полномочиями. Остается выяснить характер этих полномочий.

Созданная Петром I в качестве “ока государева”, прокуратура в России имела своей основной задачей осуществление от имени государства контроля и надзора за исполнением законов государственными же органами и их чиновниками. За свою почти трехсотлетнюю историю российская прокуратура сумела занять видное место в системе государственного управления и превратилась в уникальный государственный институт с широким спектром полномочий. Однако начавшаяся перестройка государственной власти поставила на повестку дня вопрос и о будущем прокуратуры.

Осуществляемая в стране судебно-правовая реформа, в общем и целом, движется согласно идеям, заложенным в Концепции судебной реформы в РФ, принятой Верховным Советом РФ осенью 1991 года. В этом весьма глубоком документе состояние прокуратуры, как и всей правоохранительной системы, подвергнуто резкой и справедливой критике. Однако недостатки в работе органов прокуратуры, извращение её роли в отдельные периоды существования советского государства не могут рассматриваться в качестве аргумента при решении вопроса о сохранении тех или иных её полномочий или отдельных направлений прокурорского надзора.

В основе всех связанных с реформированием прокуратуры дискуссий лежит вопрос о том, должна ли прокуратура осуществлять надзор за исполнением законов государственными органами, органами местного самоуправления, учреждениями, предприятиями, организациями, или же её роль ограничивается уголовным преследованием лиц, совершивших преступления. Вопрос об общем надзоре, как ранее было отмечено, является тем камнем преткновения, вокруг которого ведутся затянувшиеся споры о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. “Общий надзор”, т.е. надзор за исполнением законов органами законодательной и исполнительной власти, за соответствием законов издаваемых ими актов вызвал наибольшие возражения и у разработчиков Концепции судебной реформы. Отмирание общенадзорной функции прокуратуры в Концепции мотивировалось тем, что “постепенный переход к рынку обеспечит внутренние стимулы соблюдения законов”<sup>23</sup> Однако истекшее после провозглашения этого лозунга десятилетие показало, что установка на “отмирание” части функций прокуратуры, как и ленинская установка на отмирание государства, по меньшей мере, преждевременна. Разгул преступности, появление и рост теневой экономики, сотни неконституционных федеральных и местных законов, тысячи незаконных правовых актов<sup>24</sup> вызывают потребность в со-

здании все новых и новых государственных структур для борьбы с этими негативными явлениями. В этих условиях ломать или ослаблять работающий, пусть и с недостатками, но, в целом, отлаженный<sup>25</sup> механизм прокурорского надзора представляется недопустимым.

Можно согласиться с авторами Концепции в том, что прокурорские проверки при отсутствии сигнала о правонарушениях, так называемые плановые проверки, нередко малоэффективны, но трудно увидеть опасность в вынесении прокурорами предостережений о недопустимости нарушений закона. Общий надзор<sup>26</sup> (хотя мы вовсе не настаиваем на сохранении именно этого термина) правомерно рассматривать как эффективное средство реагирования на жалобы и обращения граждан, способ выявления и предупреждения правонарушений (административных, трудовых, уголовных, финансовых и т.п.). Следует сказать, что эффективность прокурорского надзора за исполнением и соблюдением законов достаточно высоко оценивается Комиссией по правам человека при Президенте РФ, что позволяет настаивать на сохранении этой отрасли надзора. Как правильно пишет Н.Г.Салищева, “это пока еще единственная централизованная система государственных органов, специально уполномоченных обеспечивать надзор за исполнением на всей территории РФ Конституции России и федеральных законов, гарантирующих права и свободы человека и гражданина”<sup>27</sup>. Отказ от прокурорского надзора в различных сферах государственной деятельности может поставить общество на уровень правового бессилия, без прокурорского надзора, как и любого другого государственного контроля, неизбежна легализация коррупции, взяточничества, нарушений прав личности, паралич органов расследования и т.д., – отмечают и другие авторы<sup>28</sup>.

Активно выступая за ликвидацию общенадзорных полномочий прокуратуры и критически оценивая огромный объем выполняемой прокурорами работы, И.Л.Петрухин утверждает, что прокуратура не в состоянии добросовестно её выполнять хотя бы из-за недостатка кадров<sup>29</sup>. В то же время автор не отрицает, что нарушения законности и прав человека носят массовый характер, а “судебная волокита ограничивает доступ к правосудию и вызывает возмущение общественности”<sup>30</sup>. Автор сетует на граждан, чья привычка к бюрократическим порядкам заставляет их обращаться за защитой к прокурору, а не в суд<sup>31</sup>, однако в условиях, когда “люди месяцами стоят в очередях, чтобы попасть на прием к судье”<sup>32</sup>, поднимать вопрос о ликвидации прокурорского надзора, по меньшей мере, преж-

двух одновременно. Популярность средств прокурорского реагирования обусловлена не консервативностью населения, а оперативностью и доступностью<sup>33</sup>. Представляется, что прежде, чем сломать старые механизмы борьбы с нарушениями законности, защиты прав и свобод личности, надо создать другие механизмы, заставить их эффективно работать, убедить людей в том, что они хороши, а не призывать неосознательных граждан обращаться в суд и не упрекать без оснований прокуратуру в том, что она «препятствует учреждению и утверждению административной юстиции, предназначенной для рассмотрения жалоб граждан ... тормозит вступление в действие... положений Конституции РФ в той части, где речь идет о судебном порядке санкционирования арестов и продления задержаний»<sup>34</sup>

На наш взгляд, нет оснований и для утверждения о том, что «прокуратура – никому не подконтрольный монстр, который способен с одинаковым успехом как надзирать за исполнением законов, так и нарушать их»<sup>35</sup>. Во-первых, прокурор, как и все иные органы власти, подконтролен суду – его действия и решения могут быть обжалованы гражданами, а уголовно-процессуальная деятельность подлежит судебной проверке в полном объеме, а во-вторых, приведенное утверждение в равной мере может быть отнесено и к самому суду.

Но даже если предположить, что когда-нибудь в отдаленной перспективе единственной функцией прокуратуры останется уголовное преследование лиц, совершивших преступления, это не означает полной ликвидации прокурорского надзора за исполнением законов. Совершение преступлений тоже представляет собой нарушение закона, в том числе не только уголовного. Оценка как уголовно-противоправных многих деяний, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом РФ, требует соотнесения их с нормами финансового, экономического, налогового, таможенного, экологического, избирательного, семейного, дорожно-транспортного и прочего законодательства. Осуществление уголовного преследования лиц, совершивших преступления, предполагает обладание возможностью обнаруживать эти преступления. Обнаружение преступлений является задачей, в первую очередь, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Поскольку в ходе этой деятельности создаются предпосылки для начала уголовного преследования, надзор за законностью этой деятельности есть составная часть функции уголовного преследования. Однако, как показывает практика, основанием для возбуждения уголовного преследования часто служат материалы надзорных проверок прокуратуры<sup>36</sup>, что позво-

ляет считать надзор за исполнением законов специфической формой уголовного преследования. Этот аспект прокурорской деятельности отличает её от деятельности следственных органов, осуществляющих уголовное преследование лишь путем реагирования на ставшие им известными факты правонарушений. Однако сегодня, по нашему мнению, основанному на многолетнем опыте работы в органах прокуратуры, свертывание надзорных полномочий прокуратуры на руку лишь коррумпированной власти, обнаглевшему чиновничеству, не считающимся с интересами людей руководителям организаций.

Важной причиной недопустимости ликвидации надзорных полномочий прокуратуры является настоятельная потребность общества в контроле за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Это направление деятельности прокуратуры становится все более приоритетным. Взяв на себя обязанность признавать, соблюдать и уважать права и свободы человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ), государство обязалось создать такую правовую систему, в которой права и свободы личности были бы закреплены как можно более полно. Хотя эти права и свободы принадлежат любому человеку от рождения и неотчуждаемы, т.е. естественны, реальная их защищенность связана с уровнем законодательного закрепления в нормах позитивного права. Отсутствие в отраслевом законе указания на принадлежащие человеку права выступает в качестве одной из существующих сегодня причин нарушения прав человека. Права и свободы человека и гражданина неразрывно связаны с режимом законности: чем выше в стране уровень законности, тем более обеспечены права и свободы человека и гражданина и наоборот. Любое нарушение закона прямо или косвенно затрагивает права человека, ущемляет его интересы, ограничивает степень свободы личности. В то же время, необоснованное ограничение прав и свобод человека есть и нарушение закона, предоставляющего и гарантирующего эти права и свободы, нарушение Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, являющихся частью правовой системы России (ст. 15 Конституции РФ). Поэтому важнейшей обязанностью правового государства является осуществление внутригосударственного контроля над соблюдением прав и свобод личности его внутренними структурами – государственными органами и их должностными лицами, а прокурорский надзор – одной из форм этого контроля.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С.223.

<sup>2</sup> Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С.4.

<sup>3</sup> Данные опроса сотрудников правоохранительных органов свидетельствуют о наличии широкого разброса мнений практиков о функциях прокуратуры: значительная часть опрошенных даже считает прокуратуру разновидностью законодательной власти (см.: Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. №3. С.40-46.), что находит отклик и среди ученых, отмечающих, что "до принятия Конституции 1993 года прокуратура была своего рода контрольным органом законодательной власти". См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А.Чувилева. М., 2000. С.11.

<sup>4</sup> Этот вопрос в отечественной истории никогда не решался однозначно. Достаточно сказать, что вплоть до 1933 года прокуроры хотя и состояли при судах, но входили в состав Наркомата юстиции, т.е. относились к исполнительной власти. Это, однако, не препятствовало осуществлению ими надзора ни за судами, ни за органами исполнительной власти.

<sup>5</sup> См.: Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С.21.

<sup>6</sup> См., например: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. №4. С.11-17; Масликов И.С. Указ. соч. С.21.

<sup>7</sup> См.: Егоров И.М. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в досудебных стадиях уголовного процесса. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С.70-71.

<sup>8</sup> См.: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С.7-26.

<sup>9</sup> См.: Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. Материалы Всесоюзной научно-практической конференции, проведенной в прокуратуре Союза ССР 1-2 декабря 1989 года. М., 1990.

<sup>10</sup> На это уже обращено внимание в литературе: см.: Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А.Чувилева. С.11.

<sup>11</sup> Егоров И.М. Указ. соч. С. 70-71. Аналогичное мнение высказывается и другими авторами. См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И.Рохлина. СПб., 2000. С.17-18.

<sup>12</sup> Егоров И.М. Указ. соч. С.72.

<sup>13</sup> См. об этом: Хропанюк Н.В. Теория государства и права. М., 1996. С.32-48; Теория государства и права. Курс лекций // Под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько. М., 1997. С.44 и сл.

<sup>14</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С.86.

<sup>15</sup> См. об этом подробнее: Теория государства и права. Курс лекций. С.43-111.

<sup>16</sup> Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С.76.

<sup>17</sup> Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С.74.

<sup>18</sup> С другой стороны, в науке отмечается, что лишение прокуратуры надзорных полномочий позволило бы вписать её в судебную власть. См.: Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. М., 2001. С.17.

<sup>19</sup> См.: Чиркин В.Е. Основы государственной власти: Учебное пособие. М., 1996. С.54.

<sup>20</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С.51-52, 54.

<sup>21</sup> Такова, например, точка зрения М.И.Байтина. См.: Теория государства и права: Курс лекций. С. 108.

<sup>22</sup> См., например: Вишин С.Е. Механизм защиты прав и свобод человека в правовом государстве // Защита прав человека и соблюдение законности органами внутренних дел: Материалы международной научно-практической конференции (10 декабря 1998 г.). М., 1999. С.32.

<sup>23</sup> Концепция судебной реформы в РФ. М., 1992. С.59.

<sup>24</sup> См. об этом: Сухарев В.Я. Актуальные проблемы законности реформ и роль прокуратуры в её обеспечении // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С.116-118;

<sup>25</sup> Исследователи отмечают достаточно высокий уровень эффективности прокурорских проверок. Например, по данным А.В.Чурилова и В.З.Гушина, только за 1997 год прокурорами выявлено 370868 нарушений законов, 99106 незаконных правовых актов, принесен 85681 протест, внесено 94316 представлений, предъявлено 103 тыс. исков в интересах граждан. По инициативе прокуроров 29433 человека привлечены к дисциплинарной, 7 768- к материальной, 22761 – к административной ответственности. По протестам прокурора отменены за один только год более 100 тыс. незаконных правовых актов, в том числе 50 – принятых федеральными министерствами и ведомствами, 1000 – принятых представительными и исполнительными органами субъектов Федерации. См.: Чурилов А.В., Гушин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистском государстве // Государство и право. 1998. №5.

<sup>26</sup> О синонимичности терминов «общий надзор» и «надзор за исполнением законов» см.: Сумин А.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами федеральной службы безопасности в Российской Федерации (правовые, организационные и методические аспекты): Автореф дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С.9.

<sup>27</sup> Салищева Н.Г. Роль прокурорского надзора в защите прав граждан в сфере исполнительной власти. В кн.: Общая теория прав человека. С.325-326.

<sup>28</sup> См.: Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С.74, 75.

<sup>29</sup> См.: Петрухин И.Л. Указ. соч. С.19-20.

<sup>30</sup> Петрухин И.Л. О реформе уголовного судопроизводства. В кн.: Судебная реформа: проблемы и перспективы. М., 2001. С.103.

<sup>31</sup> См.: Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. С.25.

<sup>32</sup> Петрухин И.Л. О реформе уголовного судопроизводства. С.103.

<sup>33</sup> Бойков А. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. 1998. №7.

<sup>34</sup> Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. С.4.

<sup>35</sup> Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. С.17.

<sup>36</sup> На это обращают внимание и другие авторы, имеющие опыт работы в органах прокуратуры. См.: Сумин А.А. Указ. соч. С.8.

*В.В.Иванов \**

## ГАРАНТИИ ПРАВ ПОТЕРПЕВШЕГО В НОВОМ УПК РФ

Новый Уголовно-процессуальный кодекс РФ ввёл множество положений, усиливающих гарантии прав и свобод лица, которому преступлением причинён физический, имущественный, моральный вред, т.е. потерпевшего. Попытаемся проанализировать эти положения кодекса, сопоставив их с УПК РСФСР в целях определения их достаточности для реализации конституционного права потерпевшего на судебную защиту.

Во-первых, следует обратить внимание на то, что потерпевший впервые в тексте законопроекта отнесён к участникам уголовного судопроизводства, на которых возложена функция уголовного преследования. В пункте 47 ч.1 ст.5 УПК РФ потерпевший прямо назван стороной обвинения, а ст.42, регламентирующая права и обязанности потерпевшего, структурно расположена в гл.6, которая называется «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения». Таким образом, потерпевший находится теперь среди таких участников уголовного процесса, как прокурор, следователь, дознаватель, орган дознания, начальник следственного отдела, т.е. среди тех должностных лиц, на которых всегда возлагалась обязанность доказы-

---

\* © Иванов В.В., 2002