

Тема 1. Понятие и значение прокурорского надзора. История возникновения прокуратуры. Эволюция системы органов прокуратуры и их полномочий.

Темы докладов:

- Исторические этапы развития органов прокуратуры. Возникновение прокуратуры в России. Прокуратура в петровский период. Компетенция прокуратуры.

- Прокуратура послепетровский период, её полномочия и место в системе государства в этот период.

- Прокуратура после судебной реформы 1864 г., её полномочия и место в системе государственных органов в период до 1917 г.

- Прокуратура в СССР.

- Прокуратура после распада СССР.

1. Предмет курса «Прокурорский надзор». Понятие и значение прокурорского надзора.

Государственная власть в России осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ([ст. 10](#) Конституции РФ). При этом имеется в виду, прежде всего, разграничение предметов ведения и компетенции соответствующих государственных структур.

Термин «прокуратура» происходит от латинского глагола *procuro* – забочусь, обеспечиваю, предотвращаю. Прокуратура возникла в Древней Греции и Риме как институт, который:

- во-первых, осуществлял надзор за исполнением предписаний государственной власти;
- во-вторых, выступал на стороне обвинения в суде.

К XIII-XIV векам в странах Европы полностью формируется инквизиционный процесс, пришедший на место процессу публичному, гласному, состязательному. В это же время во Франции появляется прокуратура, как орган, осуществляющий контроль над законностью и ведущий уголовное преследование.

С момента возникновения прокуратуры во Франции начался процесс трансформации основ организации и деятельности прокуратуры. Она стала выполнять сугубо обвинительные и карательные функции, в отличие от Древней Греции и Рима, где предназначение прокуратуры состояло только в обеспечении справедливости и законности.

Основателем прокуратуры во Франции считается король Филипп IV Красивый, который Ордонансом от 25 марта 1302 года учредил ее как орган представительства интересов монарха. Прокуратура Франции была предназначена для исполнения воли короля, влияние которого на формирование ее органов и определение направлений в ее деятельности было определяющим.

В России прообразом института прокуратуры стала служба фискалата, созданная для борьбы с должностными преступлениями, такими как взяточничество и казнокрадство, а также для снижения роста преступности. За образец организации деятельности фискальной службы Петр I взял государственные органы Германии. Деятельность фискальной службы имела очень много недостатков в функциональном и организационном плане, и потому царь пришел к выводу об упразднении данной службы и учреждении прокуратуры, которая была образована изданием ряда указов, постепенно вводивших прокурорские должности в различных государственных органах.

Прокуратура была учреждена 2 марта 1711 года Указом Петра I и стала «над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также сбор казны и прочего». Согласно Указу от 12 января 1722 г. установлено «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, каков во всякой коллегии по прокурору, которые должны рапортовать генерал-прокурору».

18 января того же 1722 г. были учреждены прокуратуры в провинциях, при надворных судах, с направлением к ним фискальских донесений. 24 января «Табель о рангах» закрепил высокое место прокуроров и иерархии чиновничества наравне с высшим рангом судей и администраторов. 5 апреля 1722 г. Регламент Адмиралтейств-коллегии детально определил права и обязанности состоящего при ней прокурора. 27 апреля 1722 г. последовали несколько Указов, определивших компетенцию генерал-прокурора при Сенате, и прокуроров при всех коллегиях, конторах и надворных судах. Создание основ организации прокуратуры завершилось 11 мая 1722 г., когда была образована прокуратура при Святейшем Синоде.

Петр I при создании прокуратуры в нашей стране взял в качестве прообраза прокуратуру Франции, но при этом особенностями прокуратуры России явилось осуществление контрольных полномочий и соблюдения принципа строгой централизации с подчинением всех прокуроров генерал-прокурору. Все это свидетельствовало о том, что в стране возник самобытный орган государства, занимающий особое место среди других.

В системе государственной власти прокуратура РФ занимает особое положение, predetermined [ст. 129](#) Конституции РФ.

В свою очередь, согласно [Закону](#) о прокуратуре прокуратура РФ представляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих наряду с другими функциями, прежде всего, надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Именно компетенция прокуратуры, содержание ее полномочий по реализации возложенных на нее функций являются параметрами, определяющими ее место в государственно-правовом механизме.

Прокурорский надзор можно рассматривать как

- науку;

- учебную дисциплину.

Как наука **Прокурорский надзор** представляет собой систему знаний – понятий, теоретических положений и выводов – о прокуратуре как органе государства, ее структуре, целях, задачах и функциях, природе прокурорско-надзорных и иных отношений, возникающих в связи с осуществлением ненадзорных функций прокуратуры, их видах, особенностях, основаниях возникновения, изменения и прекращения.

Предметом науки прокурорского надзора является прежде всего законодательство о прокуратуре и практика его применения, а также история развития прокуратуры, прокурорского надзора и соответствующего законодательства как в отечественном, так и в зарубежных правовых порядках.

Курс прокурорского надзора как правовая учебная дисциплина позволит изучающим его студентам овладеть знаниями основополагающих принципов организации и деятельности прокуратуры, такими как: строгая централизация и подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимость прокуроров от каких-либо органов и должностных лиц при принятии решений и тд.

Итак, прокурорский надзор в Российской Федерации – это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства – прокуратуры Российской Федерации по надзору (наблюдению) за соблюдением Конституции, законов РФ, иных нормативно-правовых актов, в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства.

Прокурорский надзор также выполняет свою регулятивную функцию, которая проявляется как в статике - путем создания нормативно-правовых актов, регулирующих данную область общественных отношений, так и в динамике, состоящей из применения этих нормативных актов к участникам общественных отношений в процессе правового регулирования.

Прокурорский надзор как своеобразный надзорный процесс, направлен на выявление, устранение и предупреждение правонарушений, регулируется определенными правовыми нормами. Нормы прокурорско-надзорного права регулируют основу правопорядка на территории Российской Федерации, а более точно социальные отношения в сфере достижения верховенства закона, его единства и единообразного соблюдения.

Все нормы прокурорского надзора принято делить на две группы.

Первая группа включает в себя следующие нормы:

- 1) организацию прокуратуры как самостоятельного государственного органа и основы ее функционирования, в том числе, устанавливающие общие задачи прокуратуры и пути их осуществления, принципы ее построения и деятельности;**
- 2) структуру всех звеньев прокуратуры, основные права и обязанности прокуроров, а также коллегиальных органов прокуратуры;**

3) сроки и порядок назначения прокуроров на должности и освобождения от должности, требования, предъявляемые к кандидатам на эти должности, а также вопросы ответственности прокуроров за выполнение возложенных на них обязанностей и порядок прохождения службы в органах прокуратуры

Вторая группа состоит из норм:

1) регламентирующих деятельность прокуроров по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, а также действия других органов и лиц, на которые распространяется надзор за исполнением ими законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Сюда также относятся общие и специальные задачи прокурорского надзора, принципы его построения и осуществления, а также порядок возникновения, развития и окончания надзора в связи с обнаружением прокурором признаков правонарушения и принятие мер к восстановлению нарушенных прав и привлечением виновного к юридической ответственности;

2) данные нормы также закрепляют и детализируют права и обязанности прокуроров по осуществлению прокурорского надзора; права и обязанности органов и лиц, с которыми прокуроры вступают в правоотношения в процессе осуществления своей деятельности.

1.2. Правовые основы и принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

Статьей 3 Закона о прокуратуре установлено, что организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, данным Законом и другими федеральными законами, а также международными договорами РФ.

Конституция РФ в п. "о" ст. 71 относит прокуратуру к исключительному ведению России, что, по сути, исключает возможность регулирования вопросов организации и деятельности прокурорской системы на региональном и тем более местном уровнях.

В силу п. "е. 1" ст. 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры Генпрокурора РФ и его заместителей, а также вносит в эту палату Парламента предложения об освобождении Генпрокурора РФ и его заместителей от должности, назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров.

В свою очередь, согласно п. "з" ст. 102 Конституции РФ, Совет Федерации на основании внесенных главой государства представлений назначает на должности либо освобождает от них Генпрокурора РФ и его заместителей.

Наконец, [ст. 129](#) Конституции РФ, наделяя прокуратуру РФ конституционно-правовым статусом, воспроизводит названный выше порядок назначения на должности и освобождения от них Генпрокурора РФ и его заместителей, устанавливает особый (сопряженный с согласованием региональными властями) порядок назначения на должность прокуроров субъектов РФ главой государства, закрепляет исключительные полномочия Генпрокурора РФ по назначению на должность прокуроров районного звена, а также предопределяет закрепление полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры РФ на уровне федерального закона.

Акты международного права также играют роль регуляторов деятельности прокуратуры. В Федеральном законе от 30.10.2007 N 237-ФЗ "О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года" имеется оговорка следующего содержания: "Российская Федерация в соответствии с пунктом 3 статьи 13 Конвенции заявляет, что по вопросам передачи судопроизводства по уголовным делам с назначенными органами Договаривающихся государств сносится Генеральная прокуратура Российской Федерации".

Закон о прокуратуре содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и различных составляющих ее звеньев, определяет принципы организации и деятельности прокуратуры, перечисляет функции прокуратуры, закрепляет полномочия прокуроров различных уровней. В самостоятельных разделах Закона содержатся нормы, характеризующие отдельные виды (отрасли или подфункции) прокурорского надзора, их предмет и полномочия прокуроров по осуществлению конкретного вида деятельности, уделяется внимание характеристике иных функций и направлений деятельности. Закон регулирует вопросы прохождения службы в органах и организациях прокуратуры РФ, особенности материального обеспечения и социальных гарантий прокурорских работников.

Процессуальное положение прокурора закрепляют такие законодательные акты, как [АПК](#), [ГПК](#), [КАС](#), [КоАП](#), [УПК](#). Отдельные законы предусматривают особенности осуществления надзора, наделяя прокурора специфическими полномочиями. Характерными примерами являются федеральные законы [от 26.12.2008 N 294-ФЗ](#) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и [от 17.07.2009 N 172-ФЗ](#) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Указами Президента РФ от 18.04.1996 N 567 и от 21.11.2012 N 1563 утверждены соответственно Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и Положение о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации. Кроме того, указами главы государства устанавливается предельная численность прокурорских работников, присваиваются классные чины, начиная от государственного советника юстиции 3 класса, а также награждаются государственными наградами особо отличившиеся работники органов и организаций прокуратуры.

Постановления и распоряжения Правительства РФ регулируют отдельные вопросы, касающиеся социального и материального обеспечения органов прокуратуры и прокурорских работников, т.е. имеют вспомогательный характер и в буквальном смысле не относятся к правовым основам деятельности прокуратуры.

Постановления КС РФ вносят отдельные коррективы в вопросы применения положений законодательства о прокуратуре. Среди наиболее значимых из них следует назвать Постановление [от 01.12.1999 N 17-П](#) "По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела"

Нормативные правовые акты (НПА) Генпрокурора РФ. В соответствии с Законом о прокуратуре ([п. 1 ст. 17](#)) Генпрокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры России и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников. Регулируемые данными актами вопросы охватывают все важнейшие аспекты организационной деятельности системы прокуратуры.

В комплексе с организационными вопросами Генпрокурору РФ предоставлено право определять порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Приказы Генпрокурора РФ издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры и порядка реализации мер материального и социального обеспечения ее работников.

В качестве таковых могут выступать:

- общие вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры;
- - вопросы организации работы по надзору за исполнением законов;
- - вопросы организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, органами дознания и органами предварительного следствия;
- - вопросы организации надзора за исполнением законов на транспорте и др.

Приказами Генпрокурора РФ разграничиваются сферы ведения территориальных и специализированных прокуратур, решаются другие организационно-правовые вопросы. Указания, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. В частности, они могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением законов о приватизации, о внешнеэкономической деятельности (ВЭД) и др. Указания могут издаваться на основании обобщения материалов прокурорской практики или результатов конкретных проверок. Распоряжения связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера.

Посредством распоряжений регламентируется статус структурных подразделений аппарата Генпрокуратуры РФ, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Инструкции определяют процедуру, своего рода технологию осуществления отдельных видов деятельности: организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и др.

Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

Под принципами понимаются основополагающие начала, определяющие сущность и предназначение прокурорской системы. Основные принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены в [ст. 4](#) Закона о прокуратуре.

К ним относятся:

- **законность;**
- **- единство и централизация органов прокуратуры;**
- **- независимость; гласность.**

Принцип законности означает, что выполнение органами прокуратуры надзорной и иных функций должно осуществляться в соответствии с требованиями закона, при неукоснительном соблюдении закрепленных законом прав и интересов личности, общества, государства. Законность в деятельности прокуратуры означает, кроме того, направленность этой деятельности на обеспечение верховенства закона и иерархичности права, соблюдение установленных.

Принцип законности проявляется и в том, что различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры должны быть урегулированы в законодательном порядке наиболее полным и точным образом. Данный принцип предусматривает и необходимость обеспечения требований законности в деятельности самих органов прокуратуры. Таким образом, принцип законности для системы органов прокуратуры, с одной стороны, определяет назначение надзорной и иной деятельности, а с другой стороны, характеризует подчинение требованиям закона методов и средств осуществления прокурорской деятельности.

Принципы единства и централизации. [Статьей 4](#)

Закона о прокуратуре установлено, что прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций, действующую на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генпрокурору РФ.

Принцип единства означает, что все территориальные и специализированные прокуратуры, действующие на территории РФ, составляют единую систему. Поэтому создание и деятельность на ее территории органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускается ([п. 3 ст. 11](#) Закона о прокуратуре).

Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени России в целом и наделен в пределах своей компетенции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Единство органов прокуратуры тесно связано с централизацией прокуратуры и обусловлено необходимостью обеспечения единой законности на территории РФ, достижимой лишь руководством, исходящим из единого центра.

Принцип централизации проявляется в том, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генпрокурору РФ, который назначает на должность всех нижестоящих прокуроров. Соответственно все прокуроры подчинены и подотчетны ему. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль над ней. Приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые издает Генпрокурор РФ по вопросам организации деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры ([п. 1 ст. 17](#) Закона о прокуратуре).

Принцип независимости. Органы прокуратуры при осуществлении своей деятельности независимы от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений, что прямо закреплено в [п. 2 ст. 4](#) Закона о прокуратуре. Сущность данного принципа состоит в том, что, осуществляя возложенные на него функции, каждый прокурор в своей деятельности независим и должен руководствоваться исключительно законами и издаваемыми в соответствии с ними приказами и указаниями Генпрокурора РФ. Таким образом, прокурор огражден от вмешательства в его надзорную деятельность.

Воздействие в какой-либо форме указанных выше органов или их должностных лиц и представителей на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет установленную законом ответственность, а также меры различного характера, применяемые в судебном порядке.

Прокуроры не могут быть членами выборных, назначаемых, создаваемых и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления. Данное требование Закона о прокуратуре является конкретным проявлением принципа независимости органов прокуратуры в отношениях с органами власти.

Закон о прокуратуре ([ст. 5](#)) указывает на недопустимость вмешательства в прокурорскую деятельность, что является важной гарантией независимости прокуроров. Как вмешательство следует рассматривать обращения должностных лиц, депутатов, представителей СМИ к прокурору с требованиями предоставить информацию, составляющую служебную или иную тайну, выполнить или не выполнять конкретные действия либо совершить их определенным образом вопреки интересам соблюдения законов, установления истины, привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

Пунктом 4 ст. 4 Закона о прокуратуре определено, что прокурорские работники не могут быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются.

Исключение составляет преподавательская, научная и иная творческая деятельность, которая может осуществляться на договорной, контрактной или разовой, эпизодической основе. Иной творческой работой могут быть любые иные творческие виды деятельности (журналистика, писательская деятельность, различные виды изобразительного искусства и т.д.). Объем, характер и интенсивность совмещаемой прокурорским работником деятельности не должны наносить ущерб качественному выполнению им своих служебных обязанностей, она подлежит выполнению во внеурочное время.

Принцип гласности означает открытость деятельности органов прокуратуры, доступность для граждан, СМИ. Посредством реализации этого принципа общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. В порядке обратной связи обеспечение принципа гласности повышает уровень информированности населения о состоянии законности и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан, недостатках в этой работе и позволяет им обращаться в органы прокуратуры. При этом граждане, СМИ сообщают об известных им фактах правонарушений. В результате последовательное соблюдение принципа гласности активно влияет на процесс укрепления законности.

**Тема 2 Система органов прокуратуры.
Генеральный прокурор Российской
Федерации, его полномочия.
Нижестоящие прокуроры и их
полномочия. Основные направления
деятельности прокуратуры**

1. Система органов прокуратуры.

Закон о прокуратуре определяет прокуратуру РФ как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени России надзор за исполнением действующих на ее территории законов, а также иные функции, установленные федеральными законами.

Систему прокуратуры РФ составляют:

- Генпрокуратура РФ,
- прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также
- прокуратуры городов и районов и другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В систему прокуратуры РФ входит также образовательная организация - Университет прокуратуры РФ и ряд других организаций.

В большей части субъектов РФ на низовом уровне созданы прокуратуры городов и районов. В некоторых регионах действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории ряда районов.

В Москве, других крупных городах в соответствии с установленным административно-территориальным делением созданы муниципальные районы и административные округа.

С учетом специфики такого деления действуют межрайонные прокуратуры, выполняющие свои функции на территории ряда муниципальных районов, и прокуратуры административных округов. Приказом Генпрокурора РФ от 12.03.2008 N 39 "Об организации работы прокуратур городов с районным делением" последним придан статус прокуратуры города с районным делением.

Важным проявлением качества прокуратуры РФ как единой федеральной централизованной системы является требование Закона о том, что образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генпрокурором РФ.

Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генпрокурору РФ, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Законом не допускаются создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ.

Территориальные органы прокуратуры. Органы прокуратуры РФ, как и иные федеральные органы власти, организуются в соответствии с административно-территориальным устройством России. Во всех субъектах РФ (республиках, краях, областях и др.) действуют соответствующие прокуратуры.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по согласованию с органами власти субъектов РФ, определенными их конституциями (уставами). Прокуроры субъектов РФ имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генпрокурором РФ.

Важным системным качеством прокуратуры РФ является то, что прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генпрокурору РФ, однако, освобождаются от занимаемой должности главой государства.

Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генпрокурором РФ. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генпрокурору РФ.

Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур городов, районов и иных административно-территориальных единиц, входящих в состав соответствующего субъекта РФ.

Они издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генпрокурором РФ.

Прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью вверенных им прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях, по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Все территориальные прокуроры различных уровней осуществляют свои полномочия в соответствии с их компетенцией, установленной Законом о прокуратуре, нормами уголовно-процессуального, гражданского процессуального, административного процессуального, арбитражного процессуального, уголовно-исполнительного, административного и иного федерального законодательства, а также организационно-распорядительными документами Генпрокурора России и прокуроров субъектов РФ.

Специализированные органы прокуратуры.

Организация и деятельность специализированных прокуратур в современных условиях обуславливается объективной необходимостью обеспечения законности в специфических сферах, имеющих особую важность для функционирования общества и государства.

Специализированные прокуратуры, организуются, поскольку административно-территориальный принцип построения федеральных структур власти не срабатывает как универсальный, не выполняет своей организующей роли в ряде специфических сфер деятельности государства.

Исторически сложились и функционируют специализированные прокуратуры двух типов.

Прокуратуры первого типа - военные, транспортные, по надзору на особо режимных объектах - осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений.

Специализированные прокуратуры второго типа - природоохранные и по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях - действуют по выполнению задач и функций прокуратуры наряду с территориальными.

Перечисленные прокуратуры не могут заменять либо подменять деятельность территориальных прокуратур как основных звеньев прокурорской системы.

Организация и деятельность различных типов специализированных прокуратур характеризуются существенной спецификой. Создание военных, транспортных и природоохранных прокуратур объективно обусловлено тем, что имеется постоянная задача осуществления функций прокуратуры в специфических сферах правовых отношений, не зависящих от территориального деления страны. В этих сферах организуются и действуют хозяйственные и государственно-правовые структуры, закономерности формирования и функционирования которых непосредственно не связаны с федеративным устройством и административно-территориальным делением.

В настоящее время воссоздана трехзвенная система специализированных транспортных прокуратур. На низовом уровне действуют районные (межрайонные) транспортные прокуратуры. Второе звено составляют восемь региональных транспортных прокуратур на правах областных. В Генпрокуратуре РФ в начале 2009 г. образовано управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере.

Транспортные прокуратуры осуществляют свои полномочия по вопросам исполнения законов о безопасности движения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина всеми предприятиями, учреждениями и организациями железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности.

Систему военных прокуратур возглавляет Главная военная прокуратура, которая согласно [п. 6 ст. 14](#) Закона о прокуратуре образована на правах структурного подразделения Генпрокуратуры РФ, представляя собой тем не менее фактически автономную структуру, возглавляемую заместителем Генпрокурора РФ - Главным военным прокурором.

Органы военной прокуратуры организуются в соответствии с принципами строительства Вооруженных Сил, других войск и Военно-Морского Флота и включают помимо Главной военной прокуратуры:

- прокуратуры военных округов, групп войск, флотов, прокуратуру Ракетных войск стратегического назначения другие прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ;
- прокуратуры гарнизонов, объединений и соединений, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Структуру и штаты органов военной прокуратуры устанавливает Генпрокурор РФ.

Заместитель Генпрокурора РФ - Главный военный прокурор, как и иные заместители, назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, созданных в соответствии с федеральными законами ([п. 4 ст. 46 Закона о прокуратуре](#)). Их компетенция распространяется на органы военного управления, воинские части, учреждения, органы военной полиции, военные комиссариаты, военно-учебные заведения, предприятия, организации, подразделения Минобороны России, ФСО России, СВР России, Росгвардии, на органы и подразделения ФСБ России, а также иные воинские формирования.

Особый режим организации и деятельности предприятий и иных объектов оборонного комплекса страны, специфика его структуры и управления определяют необходимость функционирования прокуратур, действующих в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и на особых режимных объектах, подчиненных прокурорам соответствующих субъектов РФ (исключение составляют прокуратуры комплекса "Байконур") и ЗАТО г. Межгорье, имеющие статус региональных.

Крайне неблагоприятная экологическая обстановка в стране, существенное обновление экологического законодательства, разработка многочисленных государственных федеральных, региональных и межрегиональных экологических программ определяют необходимость совершенствования всех направлений природоохранной деятельности прокуратуры, осуществляемой во взаимодействии с территориальными и специализированными прокуратурами.

Специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях созданы в отдельных регионах в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов РФ.

На эти прокуратуры возложен надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, администрациями этих учреждений, а также специальными подразделениями по обеспечению безопасности объектов этой системы.

Успешность деятельности по обеспечению законности достигается надлежащим взаимодействием всей системы специализированных прокуратур с территориальными прокуратурами. В связи со сложностью определения на практике предметной компетенции, объектов надзора для территориальных и специализированных прокуратур, в целях упорядочения организации их деятельности и конструктивного взаимодействия по обеспечению законности при выполнении надзорных и иных функций Генпрокурор РФ издает специальные приказы, наиболее значимым из которых является приказ от 07.05.2008 N 84 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур".

Генпрокуратура РФ. Генпрокурор РФ согласно [ст. 17](#) Закона о прокуратуре руководит системой прокуратуры РФ. Для этих целей создана и действует возглавляемая им Генпрокуратура РФ.

Генпрокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

В соответствии с п. "з" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ назначение на должность и освобождение от должности Генпрокурора РФ и его заместителей относится к ведению Совета Федерации. Кандидатуры для назначения на эти должности представляет Президент РФ. Прошедшее процедуру утверждения по результатам тайного голосования лицо, претендовавшее на должность Генпрокурора РФ, приводится к присяге Председателем Совета Федерации. Назначенные на должность заместители Генпрокурора РФ такую присягу не принимают. Вопрос об освобождении от должности Генпрокурора РФ и его заместителей рассматривается Советом Федерации на основании представления Президента РФ.

Структуру Генпрокуратуры РФ составляют главные управления (например, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства), управления (управление правового обеспечения, управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний) и отделы (Первый отдел, Протокольный отдел), возглавляемые начальниками - старшими помощниками Генпрокурора РФ. В этих подразделениях работают начальники управлений, отделов, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов. Кроме того, Генпрокурор РФ имеет советников, старших помощников и помощников, старших помощников и помощников по особым поручениям.

В пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда Генпрокурор РФ устанавливает штаты и структуру Генпрокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений. Каждое из этих подразделений действует в соответствии с положением о нем, утв. Генпрокурором РФ.

Структура Генпрокуратуры РФ, как и прокуратур областного звена, динамична. Она изменяется в соответствии с изменениями задач, функций прокуратуры, приоритетов в ее деятельности, а также в соответствии с процессами развития и укрепления федеративной государственности страны.

На правах структурного подразделения Генпрокуратуры РФ, как отмечалось выше, функционирует Главная военная прокуратура, а также созданные в 2000 г. и в последующие годы управления Генпрокуратуры РФ в федеральных округах, которые функционируют в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Новосибирске, Пятигорске и Хабаровске.

На эти подразделения возложены:

- организация и контроль деятельности прокуратур РФ в округе по некоторым направлениям надзора;
- надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами контроля в округе, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за исполнением законов территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти окружного уровня, уполномоченными проводить ОРД, дознание и предварительное следствие;

- обеспечение межведомственного взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов в округе по борьбе с преступлениями и правонарушениями;
- осуществление иных функции, вытекающих из возложенных на управление задач.

В Генпрокуратуре РФ действует научно-консультативный совет по рассмотрению вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры.

Организационная структура Генпрокуратуры РФ в максимальной мере приближена к целям выполнения возложенных на прокурорскую систему функций.

Генпрокуратура РФ является интегрированным руководителем прокурорской системы. Ее подразделения в пределах своей компетенции осуществляют оперативное руководство и контроль за деятельностью прокуратур субъектов РФ, приравненных к ним специализированных прокуратур, а также иных нижестоящих органов прокуратуры.

В систему прокуратуры РФ входит также редакция главного печатного издания Генпрокуратуры РФ - научно-практического журнала "Законность".

2. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации

Закон о прокуратуре содержит указание на функции в ряде норм. Уже в [ст. 1](#), определяя понятие прокуратуры, Закон раскрывает его через основную **функцию** - **прокурорский надзор**. При этом подчеркивается, что "прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами".

В другой норме определяется, что "на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами" (ст. 3).

В п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре содержится по существу перечень основных функций прокуратуры. Однако в нем не содержится общее определение понятия функции.

Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации.

Важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является полнота, внутренняя взаимосвязанность и взаимообусловленность функций. Такая взаимообусловленность вытекает из единства задач обеспечения законности и правопорядка.

Главной функцией прокуратуры является прокурорский надзор.

Она закрепляется в ст. 1 и разд. III Закона о прокуратуре. В зависимости от сфер правовых отношений, в которых осуществляется деятельность прокуратуры, надзорная функция подразделяется на подфункции.

К числу таких подфункций относятся:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, СК РФ, законодательными (представительными) 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 и за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина названными выше органами и лицами;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

Одна из сущностных характеристик надзора прокурора состоит в его деятельности по проверке исполнения законов, установлении правонарушений, их правовой оценке и в требовании (предложении) к компетентным органам и должностным лицам принять меры к устранению выявленных нарушений.

В некоторых сферах правовых отношений в связи с их спецификой прокурор полномочен непосредственно восстановить нарушенную законность (отменить незаконное решение дознавателя, передать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому и т.п.).

Признаками самостоятельной функции обладает осуществляемое прокуратурой уголовное преследование. Его основным содержанием является полномочие проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, 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 и требовать от этих органов устранения допущенных ими нарушений.

Самостоятельной функцией является координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Она состоит в обеспечении согласованной взаимоувязанной деятельности правоохранительных органов, осуществляемой каждым из них в соответствии с особенностями своих целей и задач, полномочий и средств их реализации. Координация преследует цель наиболее успешного осуществления мер по выявлению, раскрытию, расследованию преступлений, принятия или рекомендации компетентным органам мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений.

Другой самостоятельной, но тесно связанной с надзорной функцией прокуратуры является ее участие в правотворческой деятельности. Эта функция состоит в том, что прокурор в ходе реализации своих надзорных и иных полномочий с целью совершенствования действующих НПА вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего или нижестоящего уровней, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных НПА.

Специфической формой участия Генпрокурора РФ в правотворческой деятельности является согласование, совместное издание с иными государственными органами нормативных актов в случаях и порядке, определенных федеральным законом. Форма согласования используется как способ правового контроля за соответствием требованиям закона данного НПА или решения управомоченного органа и принятия мер к устранению имеющихся в проекте недостатков.

Помимо функций используется и такое понятие, как "основные направления деятельности органов прокуратуры (приоритеты)". Эти понятия тесно между собой связаны, но четко различаются. Дело в том, что прокуратура не должна и не может подменять другие государственно-правовые структуры по обеспечению законности, с одинаковой интенсивностью осуществлять надзор за исполнением всех законов, во всех сферах правовых отношений. Такие приоритетные направления деятельности прокуратуры и являются основными. Они реализуются с помощью названных выше надзорной и иных функций прокуратуры в приоритетном, первоочередном порядке, могут составлять основное содержание деятельности органов прокуратуры в определенные периоды.

В разные периоды в зависимости от изменений в состоянии, структуре и динамике преступлений и иных правонарушений такими основными направлениями выделяются борьба с организованной преступностью, терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотиков, коррупцией и др.

Постоянным приоритетом надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры является обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Приоритеты деятельности органов прокуратуры находят отражение в организационно-распорядительных документах Генпрокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ, конкретизируются в планах их деятельности.

3. Организация работы и управление в органах прокуратуры

Организация работы в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой.

Содержание управления в прокуратуре выражается в волевом воздействии вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих (подчиненных) прокурорских работников с целью достижения надлежащего выполнения задач, возложенных на них действующими законами.

Организацию работы в органах прокуратуры можно рассматривать и в виде комплекса взаимосвязанных между собой действий, направленных на упорядочение деятельности прокуратуры, и как устойчивую систему совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда. Можно понимать ее и как создание необходимых условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей и задач функциональной деятельности органов прокуратуры. При этом сущность организации работы состоит в упорядочении, обеспечении такого состояния системы, когда каждый субъект совместной деятельности находится на своем месте и наиболее эффективно выполняет свои обязанности.

Учитывая, что достижение целей и выполнение задач прокуратуры обеспечивается конкретной деятельностью, организация работы включает в себя в первую очередь организацию видов деятельности прокуратуры, перечисленных в [ст. 1](#) Закона о прокуратуре (внешнефункциональная деятельность). Кроме того, в прокуратуре должна быть организована деятельность внутри системы (внутрифункциональная деятельность), а также работа по вспомогательному обеспечению деятельности прокуратуры. Таким образом, содержание организации работы можно представить в виде трех подсистем действий, мер, объединенных в единую систему.

В первую, внутрифункциональную (внутрисистемную), подсистему входят:

- анализ состояния законности и правопорядка, борьбы с преступностью, прокурорской практики;
- анализ деятельности того или иного органа прокуратуры;
- определение приоритетных направлений деятельности;
- распределение обязанностей между прокурорскими работниками;
- прогнозирование и планирование работы;

- работа с кадрами (подбор, расстановка и воспитание); организация труда работников;
- оценка работы прокурорских работников, мотивация и стимулирование их деятельности;
- организация взаимодействия и координации деятельности структурных единиц;
- руководство, принятие и реализация управленческих решений;
- контроль и проверка исполнения.

Ко второй, внешнефункциональной, подсистеме относятся:

- организация надзора за исполнением законов,
- участия прокурора в рассмотрении дел судами,
- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, другие функции и иные направления деятельности прокуратуры.

Третью, вспомогательную, подсистему составляют: делопроизводство, организация и ведение учета, отчетности, систематизация законодательства, материально-техническое и финансовое обеспечение.

Основными принципами организации работы, с точки зрения распределения служебных обязанностей, являются предметный, зональный и смешанный (предметно-зональный).

Наиболее часто в органах прокуратуры используется предметно-зональный принцип организации работы. При этом под предметом понимаются как основные виды деятельности прокуратуры (отрасли надзора), так и отдельные сферы общественных отношений, отрасли законодательства (к примеру, налоговая, жилищная, экологическая сферы; законодательство о несовершеннолетних, об обращениях граждан и т.д.).

Зональный принцип предполагает условное разграничение территории страны, субъекта РФ, города, района на определенные участки (зоны) или группы объектов, надзор за исполнением законов на которых осуществляется конкретными прокурорскими работниками.

Важным элементом организации работы внутри системы прокуратуры является распределение служебных обязанностей. При этом следует иметь в виду, что для правильного распределения обязанностей необходимо обеспечить полный учет объема работы прокуратуры, рациональное соотношение прав, обязанностей, ответственности, согласованность и целенаправленность в работе. А при подготовке приказа (распоряжения) о распределении обязанностей учитывать: деловую квалификацию, опыт и компетентность работника; психологические и физические возможности; оперативность и ответственность за порученное дело при выполнении служебных обязанностей; трудоемкость выполненной работы; взаимозаменяемость и другие условия.

Организация контроля в органах прокуратуры состоит в обеспечении получения, обобщения, оценки и использования информации о проделанной работе для достижения целей деятельности прокуратуры. Существо процесса контрольной деятельности заключается в наблюдении за исполнением приказов и указаний Генпрокурора РФ и других вышестоящих прокуроров, собственных решений и поручений; получении данных о фактическом выполнении плановых мероприятий и иных заданий; оценке деятельности подчиненных работников; корректировке (при необходимости) режима исполнения заданий и мероприятий. Принято считать наиболее эффективным контроль по результатам деятельности прокуратуры, т. е. по фактическому состоянию законности и правопорядка, уровню обеспечения прав и законных интересов граждан, государства и общества. Обычно различают: а) текущий (промежуточный) и итоговый (окончательный) контроль; б) плановый и внеплановый; в) сплошной и выборочный; г) прямой и косвенный; д) постоянный и периодический.