

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Принципы организации и деятельности
прокуратуры Российской Федерации.

Выполнила: студентка 4 курса гр. ЮЗС-13

Рябкова Екатерина

Принципы организации и деятельности прокуратуры

Принципы организации и деятельности прокуратуры — это закрепленные в законодательстве общие руководящие исходные положения, определяющие основы организации и деятельности прокуратуры, характерные черты и признаки деятельности ее органов и учреждений, ее отношения с другими органами и основные требования, предъявляемые к ней. Иными словами, принципы организации и деятельности прокуратуры — это законодательно определенная основа функционирования прокуратуры РФ, которой призваны неукоснительно руководствоваться в своей деятельности прокуроры. Они являются системообразующими элементами организации и деятельности прокуратуры.

Сущность принципов организации и деятельности прокуратуры заключается, во-первых, в установлении системного построения органов и учреждений прокуратуры, а также отношений прокуратуры с другими органами, во-вторых, в определении наиболее существенных черт ее функционирования и требований, к ней предъявляемых, и, в-третьих, в обязательности соблюдения этих требований всеми без исключения прокурорскими работниками.

Принципы организации и деятельности прокуратуры составляют единую систему основополагающих руководящих положений, позволяющих каждому прокурорскому работнику ориентироваться при совершении тех или иных действий и принятии решений.

Принципы подразделяются

на:

- 1) **общие основополагающие принципы**, закрепленные в законодательстве о прокуратуре, а именно принципы: законности, централизации, единства, независимости, политической независимости (внепартийности), гласности, взаимодействия прокуратуры с другими органами, обязанности выполнения законных требований прокурора (ст. 15 Конституции РФ, ст. 4—6 Закона о прокуратуре);
 - 2) **общеобязательные принципы** деятельности прокуратуры: эффективность, профессионализм, гуманизм, справедливость;

- 3) **внутриорганизационные принципы** деятельности прокуратуры: взаимодействие структурных подразделений прокуратуры, зональный, предметный и предметно-зональный (смешанный) принципы распределения служебных обязанностей.

Общие принципы организации и деятельности прокуратуры

□ Принцип единства

Принцип единства прокурорского надзора выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, единстве целей и общих задач осуществления надзора в стране, а также полномочий прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них. Прокурорский надзор осуществляется на основе единого для всех звеньев прокуратуры законодательства. Прокурорский надзор един по своему внутреннему содержанию основного направления деятельности прокуратуры, сутью которого является проверка исполнения требований законов и устранение правонарушений.

Принцип единства прокурорского надзора реализуется в единоличном разрешении прокурором всех вопросов, связанных с прокурорским надзором. Все приказы и указания прокурора подписываются им лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров. Вышестоящий прокурор может единолично отменить акт надзора нижестоящего прокурора в установленных законодательством случаях. Осуществляя надзор за исполнением законов, каждый прокурор лично вносит протесты на незаконные акты, представления.

Принцип централизации

В первую очередь этот принцип относится к организации системы прокуратуры, но вместе с тем указанный принцип имеет принципиально важное значение и для надзорной деятельности прокурора.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура — это единая федеральная система территориальных специализированных (военные, природоохранные и др.) прокуратур, которые подчиняются единому центру — Генеральной прокуратуре РФ. Централизация прокуратуры означает, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры — Генеральному прокурору РФ, который возглавляет всю систему органов прокуратуры. Все прокуроры — руководители прокуратур на местах назначаются Генеральным прокурором РФ.

Централизация органов прокуратуры вызвана необходимостью обеспечения единой законности на всей территории РФ, что невозможно осуществить без руководства прокурорами из единого центра. Обеспечение единой законности на территории России предполагает такую организацию прокурорских органов, при которой обеспечивались бы единые требования осуществления прокурорского надзора во всех субъектах РФ, городах и районах.

Принцип централизации обеспечивает единство прокурорской практики, направляемой и координируемой Генеральной прокуратурой РФ. При реализации этого принципа проявляется сочетание единого руководства с инициативой, творческой активностью прокуроров на местах.

□ Принцип централизации прокуратуры заключается в том, что:

- каждый вышестоящий прокурор обязан осуществлять руководство и контроль за работой подчиненных ему прокуроров и несет ответственность за правильную организацию работы по осуществлению надзора подчиненными прокурорами;
- вышестоящий прокурор может взять на себя выполнение полномочий нижестоящего прокурора, а также поручить ему выполнение некоторых своих обязанностей, кроме случаев, определенных законом (например, прокурор субъекта федерации не может поручить прокурору района принести представление в порядке надзора по уголовному или гражданскому делу на вступившие в силу приговор или решение суда, так как прокурору района закон такого права не предоставляет). Вместе с тем каждый прокурор сохраняет самостоятельность в принятии решений и несет за принятое решение персональную ответственность.

Принцип независимости.

В соответствии со ст. 4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории страны законами.

Таким образом, принцип независимости — это принцип организации и деятельности прокуратуры, означающий, что в своей деятельности прокуроры реализуют предоставленные им полномочия независимо от каких бы то ни было физических и юридических лиц, основываясь на убеждениях, вытекающих из четкого знания закона и конкретно складывающейся оперативной обстановки.

Прокуратура может обеспечить точное исполнение законов только в том случае, если прокуроры реализуют свои полномочия независимо от органов государственного управления и других органов.

Независимость органов прокуратуры обеспечивается их организационным построением; порядком формирования органов; установленной в них подчиненностью и подотчетностью; порядком материально-технического обеспечения органов прокуратуры; относительно высоким уровнем материального и социального обеспечения прокурорских работников; особым порядком привлечения прокуроров к административной и уголовной ответственности; невозможностью для прокуроров совмещать свою работу с иной оплачиваемой и безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой (п. 5 ст. 4 Закона о прокуратуре); невозможностью для прокуроров быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления (п. 3 ст. 4 Закона о прокуратуре).

Гарантией реализации принципа независимости является ст. 5 Закона о прокуратуре, закрепившая *недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора*. Согласно этой статье воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность, в том числе и уголовную (ч. 2, 3 ст. 294 УК РФ).

Прокуроры не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в случаях и в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Вместе с тем свои организационные мероприятия по укреплению законности, предупреждению правонарушений и в особенности преступлений прокуроры осуществляют в тесном контакте с представительными и исполнительными органами, органами контроля (надзора), правоохранительными органами, общественными объединениями.

Принцип политической независимости (внепартийность)

Этот принцип организации и деятельности прокуратуры, презюмирующий недопустимость какого-либо участия прокурорских работников в деятельности общественных организаций, преследующих политические цели, в том числе членство в таких организациях. Запрещается также создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры. Прокуроры в своей деятельности не могут быть связаны решениями общественных объединений (п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре).

Действие этого принципа распространяется не только на прокуроров, но и на всех других работников организаций прокуратуры, имеющих классные чины: педагогических, научных и иных работников.

Запрещение прокурорам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, или принимать участие в их деятельности исключает возможность влияния этих объединений на прокуроров, а следовательно, на принимаемые ими решения в процессе осуществления прокурорского надзора. Как известно, во всех политических объединениях (партиях, движениях) существует внутренняя организационная дисциплина, подчинение меньшинства большинству, большая или меньшая степень обязательности выполнения решений руководящих органов объединений или большинства. Не всегда эти решения могут совпадать с целями и задачами органов прокуратуры и прокуроров, если бы они были членами названных политических объединений. Запрещение для прокуроров членства в такого рода объединениях, таким образом, исключает возможность прокурора руководствоваться при осуществлении надзора чем-либо иным, кроме закона

Принцип законности

Законность — это точное и единообразное исполнение законов всеми, везде и всегда. Приведенное определение законности вытекает из ст. 15 Конституции РФ, закрепившей требование об обязательности соблюдения Конституции РФ и законов органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

Понятие "законность" употребляется в юридической литературе в широком и узком смыслах. Под законностью в широком смысле понимается требуемое государством поведение как физических, так и юридических лиц, заключающееся в неукоснительном соблюдении законов и подзаконных актов всеми органами и гражданами, независимо от подчиненности и форм собственности. В узком смысле законность выступает как общеправовой принцип деятельности государственного аппарата, заключающийся в осуществлении властных полномочий в строгих рамках закона, соблюдая неукоснительно права, свободы граждан и законные интересы организаций, учреждений и предприятий.

Применительно к прокурорам принцип законности означает обязательное неукоснительное соблюдение ими требований закона при осуществлении своей правоохранительной деятельности. Среди всех принципов организации и деятельности прокуратуры принцип законности имеет особо важное значение. По существу этот принцип — необходимое условие реализации всех остальных принципов организации и деятельности прокуратуры. В ст. 4 Закона о прокуратуре закреплено, что прокуроры осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. Только строго основанная на законах деятельность прокуроров может приводить к положительным результатам — реальному укреплению законности. Малейшее отступление от этого требования или ослабление надзора за исполнением законов другими органами и должностными лицами подрывает авторитет прокуратуры как надзорного органа и наносит ущерб делу укрепления законности.

Требую от физических и юридических лиц точного и неукоснительного исполнения законов, прокуроры сами обязаны служить примером (образцом) уважительного отношения к закону и неукоснительного его исполнения в своей деятельности.

Неукоснительное соблюдение законов

прокурорами означает: осуществление ими своей деятельности строго в пределах предоставленной компетенции; использование своих полномочий при наличии достаточных оснований, применение законных методов выявления и устранения нарушений законов, установления и устранения обстоятельств, способствовавших нарушениям законов; применение к правонарушителям законных, справедливых и обоснованных мер воздействия.

Принцип гласности

Принцип гласности закреплен в п. 2 ст. 4 ФЗ "О прокуратуре". В ней сказано, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне; информируют федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о состоянии законности.

Одна из форм реализации названного принципа прокурорского надзора закреплена в п. 7 ст. 12 ФЗ "О прокуратуре". Согласно этой статье Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и отчет о проделанной работе по их укреплению.

Реализация принципа гласности обеспечивается созданием в органах прокуратуры специальных структурных подразделений (в Генеральной прокуратуре РФ) или помощников прокурора, отвечающих за связь со средствами массовой информации, организующих эту работу на местах.

Важность принципа гласности определяется тем, что его реализация способствует информированности органов государственной власти и общества о состоянии законности и правопорядка в стране, повышению норм правосознания населения и в конечном итоге — укреплению законности.

□ Принцип обязательности выполнения законных требований прокурора

Это принцип организации и деятельности прокуратуры, не допускающий игнорирование требований прокурора лицами, которым такие требования могут быть адресованы, а равно обязывающий соответствующих лиц своевременно и в полном объеме исполнять требования прокурора. Речь идет о законных требованиях прокурора, вытекающих из его полномочий, перечисленных в ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 Закона о прокуратуре. В п. 3 ст. 6 Закона о прокуратуре закреплено, что неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность. В зависимости от характера и вредных последствий неисполнения требований прокурора для виновных лиц может наступать предусмотренная законом ответственность, которая является гарантией исполнения этих требований.

Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных пунктом 4 настоящей статьи.

Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

Ознакомление гражданина с материалами проверки осуществляется по решению прокурора, в производстве которого находятся соответствующие материалы, либо вышестоящего прокурора, принятому по результатам рассмотрения обращения гражданина, если материалы непосредственно затрагивают его права и свободы.

Не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления документы, имеющиеся в материалах проверки и содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.

Решение об ознакомлении гражданина с материалами проверки либо мотивированное решение об отказе в ознакомлении с материалами проверки принимается в десятидневный срок со дня подачи обращения гражданина. В случае принятия решения об отказе в ознакомлении с материалами проверки гражданину разъясняется право обжаловать принятое решение вышестоящему прокурору и (или) в суд.

Внутриорганизационные принципы деятельности

прокуратуры

- Зональный принцип.

Это принцип распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками, заключающийся в закреплении за каждым работником одной или нескольких нижестоящих прокуратур. Характерен он для подразделений прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур, а также Генеральной прокуратуры РФ. Под зоной понимается территория района, города, области, военного гарнизона и им равных территориальных образований, та на которую распространяется юрисдикция соответствующей прокуратуры.

- В прокуратурах субъектов РФ в состав зон в зависимости от этой численности прокурорских работников, структурного подразделения, объема работы включаются прокуратуры обычно нескольких районов и городов. Зональный прокурор структурного подразделения, за которым закреплена соответствующая зона, применительно к определенной отрасли надзора, закрепленной за структурным подразделением, осуществляет контроль за исполнением законов, приказов и указаний Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ и равного ему прокурора. В этих целях он анализирует состояние законности в регионе и организации работы органов прокуратуры путем ознакомления со статистическими данными, текущими и перспективными планами работы, разного рода донесениями, обзорами практики и другими документами, непосредственного участия в проведении У1 роверок деятельности прокуратур зоны, оказания практической помощи прокурорам на местах. На основании этого зональный прокурор вносит предложения о направлении районным, городским и равным им прокурорам указаний об устранении недостатков и совершенствовании работы. Он изучает и распространяет положительный опыт работы, принимает участие в повышении квалификации прокурорских кадров районного (городского звена), в том числе путем консультирования их, даст им индивидуальные задания.

- Зональные прокуроры по каждой прокуратуре регулярно ведут соответствующее производство, дела (наряды), в которых сосредотачиваются документы, поступающие от нижестоящих прокуроров, и копии направляемых им документов. Получила распространение практика ведения делопроизводства и на электронных носителях. Все это позволяет зональному прокурору обладать обширной информацией о состоянии законности в регионе и о состоянии работы в прокуратурах соответствующей зоны.

Предметный принцип.

Предметный принцип распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками предполагает закрепление за каждым работником определенного направления или нескольких направлений (предметов) деятельности, что зависит от штатной численности прокурорских работников. Критерием распределения обязанностей между прокурорскими работниками являются группы законов (обособленных сфер правового регулирования), входящих в сферу прокурорского надзора.

Предметный принцип преследует цель сосредоточить усилия всех структурных подразделений, а применительно к районным прокуратурам — усилия отдельных прокурорских работников на решении приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры. Организация работы по предметному принципу обязывает прокуроров-предметников обобщать относящиеся к предмету их ведения статистические и иные данные как прокуратуры, так и других правоохранительных и иных органов об исполнении законов; анализировать документы, отражающие работу прокуратуры (акты прокурорского реагирования, обзоры, решения коллегий, докладные записки, методические разработки и т.д.); участвовать в подготовке документов о реализации результатов обобщений, подготовке материалов для рассмотрения на коллегиях и координационных совещаниях, а также в подготовке замечаний на проекты нормативных актов, поступающих в прокуратуру; оказывать помощь прокурорам нижестоящих прокуратур.

Предметно-зональный принцип.

Предметно-зональный принцип распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками предусматривает закрепление за каждым работником не только определенного предмета, но и курирование нескольких нижестоящих прокуратур. Характерен он для прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур, где в качестве зон выступают нижестоящие прокуратуры районного звена, а также Генеральной прокуратуры РФ, по отношению к работникам которой зонами являются прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним прокуратуры. Такое распределение служебных обязанностей способствует специализации зональных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в наиболее важных, приоритетных на данном этапе сферах правовых отношений. Все отрасли прокурорского надзора, отдельные направления надзора и участки деятельности прокуратуры обязательно закрепляются за конкретными прокурорами. Прокуроры, ответственные за закрепленные за ними предметы, должны обладать исчерпывающей информацией о состоянии дел в курируемых ими сферах и в случаях необходимости быть готовыми предоставить руководству об этом соответствующие справки, содержащие объективные данные.

Вопрос о распределении обязанностей в прокуратурах низового звена реализуется прокурором-руководителем путем издания письменного приказа, а в структурных подразделениях вышестоящих прокуратур чаще руководителями структурных подразделений путем отдачи письменных распоряжений. Что касается распределения обязанностей между структурными подразделениями прокуратуры, то этот вопрос находится в компетенции прокурора-руководителя.

Организация и деятельность прокуратуры в соответствии с перечисленными принципами — залог успешного выполнения задач, стоящих перед органами прокуратуры.

Используемые НПА:

1) Конституция Российской Федерации от 1993г.

2) Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации»