

МГИМО (У) МИД РФ
Кафедра уголовного права,
уголовного процесса и криминалистики



ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

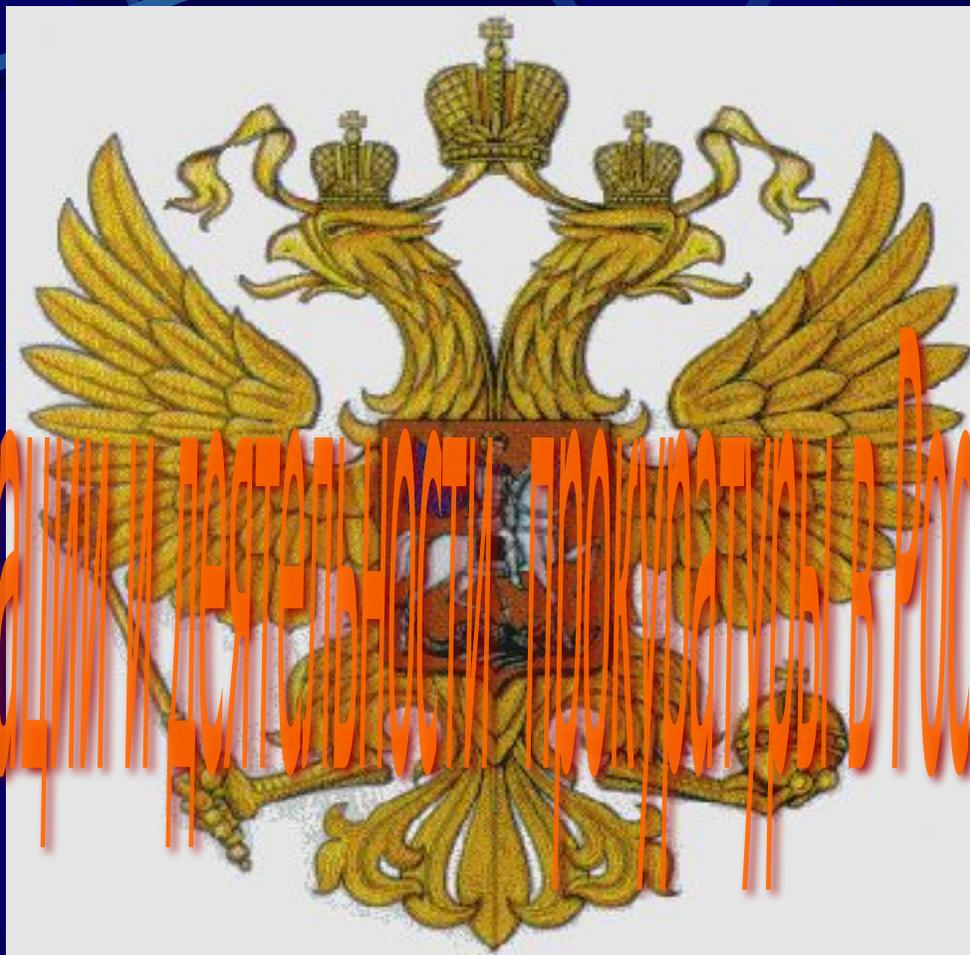
(2009/2010 учебный год)

Доктор юридических наук, профессор
ВОЛЕВОДЗ Александр Григорьевич



- 1. Принципы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.**
- 2. Функции прокуратуры Российской Федерации.**
- 3. Формы реализации функций прокуратуры Российской Федерации.**
- 4. Прокурорские проверки исполнения законов.**





КОМПЕТЕНТЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ПОДДЕРЖАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Принципы организации и деятельности прокуратуры



Совокупность закрепленных в Конституции Российской Федерации, законах и других нормативных правовых актах основополагающих руководящих положений, определяющих наиболее существенные черты и признаки организации и деятельности органов прокуратуры и основные требования, предъявляемые к ним





Классификация принципов организации и деятельности прокуратуры

ОБЩЕОРГАНИЗАЦИОННЫЕ

ВНУТРИОРГАНИЗАЦИОННЫЕ



Принципы организации и деятельности прокуратуры



- Законности
- Единства органов прокуратуры
- Централизации органов прокуратуры
- Независимости
- Гласности в деятельности прокуратуры
- Политической независимости
- Профессионализма



Принцип законности



Конституционный принцип организации и деятельности органов прокуратуры, заключающийся в том, что все прокуроры и прокурорские работники обязаны, с одной стороны, неуклонно исполнять законы и основанные на них подзаконные акты в собственной деятельности, а с другой – осуществлять надзор за исполнением Конституции и законов Российской Федерации



Принцип единства



Означает, что органы прокуратуры, составляя единую систему, вне зависимости от того, на территории какого субъекта Российской Федерации находятся, наделены одинаковыми полномочиями при выполнении своих функций, действуют на основе единой нормативно-правовой базы, а формы и методы прокурорской деятельности характеризуются единообразием





Принцип централизации

Означает, что прокуратура является централизованной системой органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и всех прокуроров Генеральному прокурору Российской Федерации, для управления которой характерно единоначалие и установление подчиненности исключительно по вертикали



Принцип независимости



Органы прокуратуры Российской Федерации и их должностные лица осуществляют свои полномочия только в соответствии с законами, независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений



Принцип гласности



Означает открытость деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, их доступность для населения и средств массовой информации, обязанность информировать население, органы государственной власти и местного самоуправления о состоянии законности в стране, что способствует повышению уровня правосознания и укреплению законности



Принцип политической независимости



Недопустимо влияние на деятельность прокуратуры общественных объединений, преследующих политические цели, в связи с чем: (1) прокурорские работники не могут являться членами таких общественных объединений, принимать участие в их деятельности; (2) не допускается создание таких организаций в органах и учреждениях прокуратуры.



Принцип профессионализма



Означает, что прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой. Также они не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления.



Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры



- **Зональный**
- **Предметный**
- **Предметно - зональный**



Функции прокуратуры Российской Федерации



Функции прокуратуры Российской Федерации (понятие)



Социально обусловленная и установленная законом совокупность видов деятельности органов прокуратуры, направленных на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства



Классификация функций прокуратуры



Функции прокуратуры

По источникам регулирования

Предусмотренные
ФЗ
«О прокуратуре
РФ»

Предусмотренные
иными законами

По степени
значимости

Основополагаю
щие

Основные

Дополнительн
ые

(вспомогательные)

По отношению
к прокуратуре

Внешние

Внутренние



Виды функций прокуратуры Российской Федерации (по значимости)



- **Основополагающие функции** — предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» виды деятельности основополагающего обобщенного уровня, относящиеся к исключительной компетенции органов прокуратуры



Виды функций прокуратуры Российской Федерации (по значимости)



- **Основные функции прокуратуры – предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» виды деятельности прокуратуры, не относящиеся к ее исключительной компетенции**



Виды функций прокуратуры Российской Федерации (по значимости)



- **Дополнительные функции** – не урегулированные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», но предусмотренные на его основе иными законами и нормативными правовыми актами, виды деятельности, способствующие реализации основополагающих и основных функций прокуратуры



Основополагающие функции прокуратуры Российской Федерации



Осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации

*п.1 ст.1 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (I)



**Уголовное преследование в
соответствии с полномочиями,
установленными уголовно-
процессуальным законодательством
Российской Федерации**

*п.2 ст.1, ст.31, п.2 ст. 35 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (II)



Координация деятельности по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и других правоохранительных органов

*п. 2 ст. 1, ст. 8 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (III)



Участие в рассмотрении дел судами,
арбитражными судами,
опротестование противоречащих
закону решений, приговоров,
определений и постановлений судов

*п. 3 ст. 1, ст.ст. 35 - 39 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (IV)



Международное сотрудничество - прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничество с ними, заключение соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участие в разработке международных договоров

ст. 2 Федерального закона

«О прокуратуре Российской Федерации»



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (V)



Участие в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления

*ст. 7 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (VI)



Участие в правотворческой деятельности в форме внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов

*ст. 9 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Основные функции прокуратуры Российской Федерации (VII)



**Рассмотрение и разрешение в
органах прокуратуры заявлений,
жалоб и иных обращений,
содержащих сведения о нарушении
законов**

*ст. 10 Федерального закона
«О прокуратуре Российской Федерации»*



Дополнительные функции прокуратуры



- **Руководства и управления**
- **Подбора, расстановки и обучения кадров**
- **Информационного обеспечения**
- **Методического обеспечения**
- **Научно-исследовательского обеспечения**
- **Обеспечения собственной безопасности и физической защиты работников**
- **Социального, бытового, материального и иных видов обеспечения собственной деятельности**



Виды функций прокуратуры Российской Федерации



- **Внешние функции** — направлены на реализацию полномочий прокуратуры в качестве элемента государственно — правового механизма
- **Внутренние функции** — направлены на реализацию полномочий, связанных с организацией деятельности системы органов прокуратуры



Внешние функции прокуратуры Российской Федерации



- Надзор за исполнением законов
- Уголовное преследование
- Участие в рассмотрении дел судами
- Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью
- Участие в правотворческой деятельности
- Международное сотрудничество
- Рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений



Внутренние функции прокуратуры Российской Федерации



- **Руководства и управления**
- **Подбора, расстановки и обучения кадров**
- **Информационного обеспечения**
- **Методического обеспечения**
- **Научно-исследовательского обеспечения**
- **Обеспечения собственной безопасности и физической защиты работников**
- **Социального, бытового, материального и иных видов обеспечения собственной деятельности**



Взаимодействие функций прокуратуры Российской Федерации (пример)

Функции прокуратуры

Внешние функции прокуратуры (7)

Участие в рассмотрении дел судами

Конституционным Судом

Гражданских дел

Административных дел

Уголовных дел

В арбитражных судах

Внутренние функции прокуратуры (7)

Методического обеспечения

Информационного обеспечения

Виды деятельности прокуратуры Российской Федерации (понятие)



Внешнее проявление законодательно определенных путей реализации функций прокуратуры ее органами и учреждениями в процессе использования прокурорскими работниками своих полномочий по достижению целей и решению задач, стоящих перед прокуратурой Российской Федерации



Виды деятельности по реализации основополагающих функций прокуратуры Российской Федерации



Надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов



Виды деятельности по реализации основополагающих функций прокуратуры Российской Федерации



Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций



Виды деятельности по реализации основополагающих функций прокуратуры Российской Федерации



Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, 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



ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Основные формы деятельности по реализации функций прокуратуры



- Проведение проверок исполнения законов
- Расследование по уголовным делам
- Процессуальная деятельность в судопроизводстве
- Организация деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации и подчиненных прокуратур



Основные формы деятельности по реализации функций прокуратуры



- **Управление и руководство**
- **Подготовка и направление на места организационно – распорядительных и информационно-методических документов**
- **Разработка форм статистической отчетности, соби́рание статистических данных, аналитическая деятельность**



Основные формы деятельности по реализации функций прокуратуры



- Планирование работы, направление заданий и поручений
- Организация работы коллегии и совещаний
- Контроль исполнения, проведение служебных проверок
- Рассмотрение обращений и организация приема граждан



Основные формы деятельности по реализации функций прокуратуры



- Подбор и расстановка кадров, аттестование работников прокуратуры
- Выезды на места, вызовы работников с мест, их заслушивание
- Представление и рассмотрение специальных донесений и иной обязательной информации
- Прием и сдача дел



Правовое регулирование основных форм деятельности органов прокуратуры



□ Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утвержден приказом Генерального прокурора России от 17.04.08 № 67)

□ «Об упорядочении направления прокурорам субъектам Федерации заданий и поручений» (приказ Генерального прокурора России от 20.08.02 № 50)

□ «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» (приказ Генерального прокурора России от 09.09.02 № 54)

Правовое регулирование основных форм деятельности органов прокуратуры



- «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» (приказ Генерального прокурора России от 12.03.08 № 39)
- «О совершенствовании информационно – аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации» (приказ Генерального прокурора России от 09.09.02 № 55)
- «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях (приказ Генерального прокурора России от 27.12.07 № 212)

Прокурорские проверки исполнения законов



Прокурорская проверка исполнения законов



- Основное правовое средство выявления, пресечения правонарушений и установления обстоятельств, им способствующих
- Разновидность расследования
- Служит установлению истины

Прокурорские проверки исполнения законов



- Проводятся только при наличии сведений о нарушении закона
(*исключение:* проверки законности содержания административно задержанных в местах временного содержания, в медицинских вытрезвителях и в приемниках-распределителях, которые проводятся периодически)



Виды прокурорских проверок исполнения законов

- **Целевые** – проверяется исполнение конкретного закона или группы законов, регулирующих однородные общественные отношения
- **Комплексные** – проверяется исполнение нескольких законов, регулирующих разнородные общественные отношения



Виды прокурорских проверок исполнения законов

- **Сквозные** – проверяется исполнение конкретного закона во всех или во многих органах данной отрасли, министерства, ведомства
- **Совместные** – проводятся органами прокуратуры вместе с иными контрольными органами



Виды прокурорских проверок исполнения законов

- **Первичные** — проводятся для установления, соответствуют ли действительности поступившие в прокуратуру сведения о нарушении закона, т.е. имело ли место нарушение закона
- **Контрольные** — проводятся с целью определения качества и полноты проверки, ранее (первично) проведенной другим прокурорским работником



Виды прокурорских проверок исполнения законов

- **Повторные** — проводятся для установления того, какое влияние оказали предпринятые прокурором меры на состояние исполнения законов, т.е. уменьшилось, осталось на прежнем уровне или увеличилось количество правонарушений

Правовое регулирование порядка проведения прокурорских проверок



- I.** Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, раздел 6 (утвержден приказом Генерального прокурора России от 17.04.08 № 67)
- II.** Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.07 № 195)
- III.** О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации (приказ Генерального прокурора РФ от 18.04.08 № 70)

Этапы прокурорской проверки исполнения законов



- I. Подготовка к проведению проверки**
- II. Проведение проверочных мероприятий**
- III. Итоговые мероприятия проверки**



Подготовка к проведению проверки исполнения законов

- I.** Ознакомление с материалами ранее проведенных в этом субъекте проверок исполнения законов в целях уяснения, какие нарушения данного закона и других законов допускались там ранее, и какие в связи с этим принимались меры администрацией к устранению нарушений и недопущению их в будущем
- II.** Тщательное изучение законов, положений, других нормативных актов, регулирующих деятельность органа, где предстоит проводить проверку



Подготовка к проведению проверки исполнения законов

- III. Подбор и изучение законов и других нормативных актов, применяемых органом, где предстоит проводить проверку
- IV. Ознакомление с основными ведомственными актами, отражающими специфику деятельности данного органа
- V. Изучение руководящих указаний Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов федерации в части предмета проверки
- VI. Изучение методических пособий и рекомендаций по предмету проверки



Подготовка к проведению проверки исполнения законов

- VI.** Определение тактики и методики проведения проверки: характера и последовательности проверочных, иных действий
- VII.** Определение структурных подразделений, охватываемых проверкой, определение перечня материалов и документов, с которыми надлежит ознакомиться в ходе проверки, а также перечня вопросов, подлежащих выяснению



Подготовка к проведению проверки исполнения законов

- IX.** Определение и подбор специалистов, привлекаемых к проверке (при необходимости) и формулирование вопросов, на которые им необходимо дать ответы преимущественно в виде заключений
- X.** Составление плана или программы проверки, отражающих ее составные этапы, задачи и содержание, источники получения информации о нарушениях законов и другие вопросы



Проверочные действия, применяемые при проведении проверок исполнения законов

- I. Ознакомление с актами проверок, расследований, ревизий, инвентаризаций, приказами и другими правовыми актами, статистическими отчетами и многими другими документами**
- II. Осмотр документов и предметов**
- III. Назначение ревизий и экспертиз**
- IV. Получение заключений специалистов**



Проверочные действия, применяемые при проведении проверок исполнения законов

- V. Беседы с должностными лицами и сотрудниками (работниками)**
- VI. Получение устных или письменных объяснений**
- VII. Направление запросов и отдельных поручений**
- VIII. Снятие копий с документов**
- IX. Составление справок**



Проверочные действия, применяемые при проведении проверок исполнения законов

- X. Взятие проб и образцов (воды, грунта, веществ и материалов) на исследование
- XI. Проведение контрольных и иных замеров
- XII. Опробование в работе техники и оборудования
- XIII. Изъятие предметов и документов
- XIV. Проведение расчетов (подсчетов)
- XV. Фото-, кино- и видеосъемка объектов и местности, изготовление схем, макетов

Итоговые мероприятия проверок исполнения законов



I. Разбор результатов проверки с руководителями органа, руководителями структурных подразделений, охваченных проверкой, и сотрудниками юридической службы

II. Подготовка справки или докладной записки (заключения) по результатам проверки исполнения законов

III. Подготовка и внесение актов прокурорского реагирования, контроль за их рассмотрением