# СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Основные начала деятельности прокуратуры

1.1 Общие принципы организации и деятельности прокуратуры

1.2 Внутриорганизационные принципы организации и деятельности прокуратуры

2. Понятие, сущность и цели прокурорского надзора

3. ЗадачА

БИБЛИОГРАФИЯ

# Введение

Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Целью прокурорской деятельности является обеспечение верховенства закона, единства и управления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Прокурорский надзор - это осуществление от имени государства деятельности специально уполномоченными лицам и прокурорами по обеспечению точного исполнения и единообразного применения законов путем своевременного выявления и принятия мер к устранению их нарушений, привлечения виновных к ответственности.

Прокуратура не уполномочена надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти и соответственно- высшими должностными лицам и государства. Исключены из числа объектов прокурорского надзора все суды, в том числе Конституционный суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, но не иные структуры, в наименовании которых имеется слово «суд».

Сам по себе прокурорский надзор является лишь одним из направлений прокурорской деятельности.

# 1. Основные начала деятельности прокуратуры

## 

## 1.1 Общие принципы организации и деятельности прокуратуры

Толковый словарь С.И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой дает определение принципа как основного исходного положения какой либо теории, учения или мировоззрения. Это определение применимо, в основном, для науки или теоретической программы. Другое определение из того же источника утверждает принципы как убеждения, взгляд на вещи. Это определение несет в себе этическую составляющую

Говоря о принципах организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, следует, как представляется, придерживаться обеих приведенных направлений. Если первое определение носит позитивно-рациональный характер, то второе носит характер позитивно-нравственный. Так, можно привести в пример такое рациональное основополагающее начало деятельности прокуратуры как принцип единства системы, которая является полезной в том отношении, что позволяет, в силу этого принципа оперативно решать вопросы защиты прав и свобод граждан.

Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации отражены в ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»

Все они взаимосвязаны, взаимодействуют и разлиты в той или иной степени в каждом из них в отдельности и в целом как в системе. Все приведенные в указанной норме принципы не могут действовать изолированно друг от друга. Это позволяет вести речь о системе принципов организации и деятельности прокуратуры. Так, много ли будет стоить принцип законности при отсутствии гласности, неинформированности населения о деятельности органов прокуратуры. Понятно, что в такой ситуации неизбежно появляется соблазн нарушения правовых норм, в расчете на корпоративность.

Также единство органов прокуратуры предполагает ее независимость от остальных органов государственной власти и прокуратуры. Координируя в той или иной степени свои полномочия с полномочиями других властных органов, органы прокуратуры, в то же время, в силу своего единства, централизации и независимости, в своей деятельности руководствуются исключительно правовыми методами, соблюдая, в свою очередь, принцип законности.

Так, согласно ч. 1 ст. 4 Закона « О прокуратуре Российской Федерации», эта организация составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим, и Генеральному прокурору Российской Федерации.

В этой части нормы отражены сразу три взаимосвязанных и взаимозависимых принципа. Отсутствие принципа централизации, исключает подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и сразу разваливает их единство.

Таким образом, отдельно взятый принцип не оказывает никакого регулирующего воздействия на организацию и деятельность органов прокуратуры Российской Федерации. О влиянии принципов на построение технологии прокурорского надзора можно говорить лишь в случае, если рассматривать каждый принцип во взаимодействии с другими основополагающими началами в рамках их системы.

Принципы являются системообразующими элементами организации и деятельности органов прокуратуры.

Для полного уяснения как общих, так и внутриорганизационных принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации необходимо дать более подробную характеристику каждого из них.

Как было указано выше, прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Рассмотрим важное основополагающее начало – принцип единства.

Сущность этого принципа состоит в том, что все территориальные и специализированные органы прокуратуры, действующие на территории Российской Федерации, являют собой единую систему. Создание органов прокуратуры не входящих в эту единую систему не допускается. ( п. 3 ст. 11 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированный прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. ( ч. 1 ст. 11 Закона « О прокуратуре Российской Федерации»).

Принцип централизации – этот принцип, будучи взаимосвязанным, с предыдущим, представляет собой строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих и осуществляют контроль за нею. Приказы, указания и распоряжения, положения, инструкции обязательны для нижестоящих.

Согласно ст. 17 Закона, Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры.

Прежде всего, органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений.

Принцип независимости организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации имеет своей составной частью принцип независимости политической. Прокурор или следователь, кроме неучастия его в работе каких либо выборных или назначаемых государственных органов еще не имеет права являться членами общественных объединений, преследующих политические цели и принимать участие в их деятельности. В своей служебной деятельности прокуроры и следователи не связаны решениями этих общественных объединений. Последние не могут быть также созданы в органах или учреждениях прокуратуры.

Кроме этого прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Последнее понятие требует некоторого раскрытия, ибо по большому счету, в том или ином виде, творческой можно назвать абсолютно любую деятельность.

Следующее рассматриваемое основополагающее начало – принцип гласности.

Гласность - наиболее актуальная проблема современного общества. Ее отсутствие, или какое либо усечение приводит к серьезным перекосам в соблюдении прав и свобод человека. Закон « О прокуратуре Российской Федерации» прямо устанавливает для органов прокуратуры гласные действия в той мере, которая не противоречит законодательству Российской Федерации о государственной или иной специально охраняемой законом тайне. При этом, органы прокуратуры обязаны информировать органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности (ч. 2 ст. 4 Закона «О прокуратуры Российской Федерации»).

Принцип законности – важнейшее общеправовое начало деятельности органов прокуратуры. Неуклонное соблюдение этого принципа является показателем строительства правового государства. Это главенствующий принцип в деятельности прокуратуры, ибо главная цель ее деятельности – обеспеченность верховенства закона, единства и укрепления законности. Принцип законности означает надзор за строгим соблюдением предписаний закона всеми учреждениями и гражданами от государственных органов до каждого гражданина в отдельности. Органы прокуратуры, как указано в законе, осуществляют свои полномочия в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Обеспечение принципа законности осложняется отсутствием у Генерального прокурора права законодательной инициативы, однако это право сохранено за прокурорами субъектов Федерации на региональном уровне.

Рассмотрев, вышеуказанные принципы, мы обратили внимание на пока еще несовершенство некоторых из них, в частности - принцип независимости. Можно еще сказать об отдельных несовершенств принципа гласности. Органы прокуратуры состоят, как и все организации из людей со своими проблемами и интересами. Некоторые их оперативных работников используют свое положение в личных целях, что отражается на принципах гласности и законности. Поэтому система принципов органов прокуратуры Российской Федерации должна постоянно совершенствоваться, ибо никакая система не может считаться идеальной. Однако каждая из них должна прилагать все усилия, чтобы максимально приблизиться к тому условному положению, которое можно назвать идеалом.

Этому приближению порой способствуют, наряду с общими и чисто технические, внутриорганизационные принципы деятельности органов прокуратуры, позволяющие рационализировать ее деятельность в целях наиболее достижения наиболее эффективных результатов.

## 1.2 Внутриорганизационные принципы организации и деятельности прокуратуры

В деятельности органов прокуратуры используются в качестве организационных, определяющих начал зональный и предметный принципы.

Распределение обязанностей в структурных подразделениях органов прокуратуры, в целях максимальной эффективности по надзору за соблюдением законности и расследованием уголовных дел, обычно осуществляется в соответствии с зональным и предметным принципом.

Началу этой деятельности положил приказ Генерального прокурора СССР от 03.02.89 г. № 3 «О переходе центрального аппарата прокуратуры Союза ССР на зонально-предметный принцип организации работы».

Зональный принцип означает такую организацию работы, когда весь ее объем, возложенный на структурные подразделения, распределяется между оперативными работниками по территориальным зонам.

В прокуратурах субъектов Федерации в состав зоны, в зависимости от объема работы, включаются прокуратуры одного или нескольких районов и городов. Прокурор отдела или управления, за которым закреплена соответствующая зона, применительно к определенной отрасли надзора, контролирует исполнение законов, приказов и указаний Генерального прокурора РФ, в этих целях изучает состояние законности в регионе и организацию работы органов прокуратуры. Для этого он систематически знакомится со статистикой, планами работы, докладами, обобщениями, обзорами и т.д. На основе анализа, он вносит предложения о направлении городским и районным прокурорам указаний об устранении недостатков и о совершенствовании работы прокуратур, входящих в зону, оказывает практическую помощь; изучает положительный опыт и предлагает его для распространения; контролирует выполнение данных им указаний; принимает участие в работе по повышению квалификации прокуроров и следователей районных (городских (прокуратур, дает им индивидуальные задания; поддерживает постоянные контакты с зональными прокурорами других подразделений данной прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ всегда держит эту деятельность на контроле, дает рекомендации по выполнению указанной деятельности, а также прямые указания.

Для того чтобы быть постоянно в курсе своей зоны, прокурор по каждой горрайпрокуратуре регулярно ведет соответствующее производство, в котором сосредоточиваются документы, полученные от нижестоящих прокуроров, и копии адресованных им документов. Здесь соблюдается общее правило - все документы, касающиеся данной горрайпрокуратуры по профилю работы структурного подразделения, сосредоточиваются в одном наряде. При этом, если какое либо обобщение выполнялось не зональным прокурором, то все материалы присланные горрайпрокурором распределяются по соответствующим нарядам.

Кроме этого, зональные прокуроры ведут и свои рабочие производства, где сосредоточиваются, находящиеся на исполнении документы, а также отмечаются ошибки, допущенные каждым прокурором и следователем его зоны, сосредоточиваются данные о положительном опыте работы. Это дает возможность разработать мероприятия по оказанию конкретной помощи каждому нижестоящему прокурору по устранению недостатков и на его базе распространить положительный опыт, проводить обучение всех прокуроров и следователей. Зональные прокуроры обязаны совершать выезды в свои зоны с целью оказания помощи.

Предметный принцип – происходит от понятия предмета прокурорского надзора. Он означает такую организацию работы, при которой критерием распределения обязанностей между прокурорами служат сферы правового регулирования, то есть определенные группы законов и иных нормативных актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура.

Предметный принцип организации работы преследует цель сосредоточить усилия всех структурных подразделений на решение важнейших, приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры в целом. Применение этого принципа позволяет накапливать, обобщать и реализовывать информацию по определенной проблеме укрепления законности и исполнению конкретных законов.

Так, согласно вышеуказанному приказу Генерального прокурора, предлагается «обеспечить квалифицированную проверку сигналов и заявлений о нарушениях законности политическими, массовыми общественными объединениями и организациями…. Привлекать виновных к установленной законом ответственности». То есть, надзор за соблюдением общего принципа соблюдения законности непосредственно предписывается Генеральным прокурором нижестоящим прокурорам.

Согласно установленному распределению обязанностей, прокуроры отделов обобщают относящиеся к их предмету статистические и другие данные Они анализируют материалы (доклады, представления, протесты, обзоры, методические письма, участвуют в подготовке документов по результата обобщений, подготавливают материалы для рассмотрения в коллегии, координационном совещании правоохранительных органов). Прокуроры отделов вносят предложения по совершенствованию организации и осуществлению прокурорского надзора по расследованию преступлений, координации деятельности правоохранительных органов, взаимодействии с другими государственными органами и общественными организациями.

Как указывается в приказе Генерального прокурора от 28.05.1992 г. № 20, следует «средствами прокурорского надзора пресекать нарушения органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, процессуального порядка расследования преступлений и законов направленных на борьбу с преступными проявлениями задача прокуратуры: надзирать за выполнением названными органами возложенных законом обязанностей по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, а также за тем, чтобы ни одно действие или решение указанных органов не расходилось с законом».

В органах прокуратуры применяется также предметно-зональный принцип работы, когда за зональными прокурорами закрепляются еще и определенные предметы ведения. Такой подход способствует специализации зональных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением закона в наиболее важных, приоритетных на данном этапе сферах правовых отношений.

# 2. Понятие, сущность и цели прокурорского надзора

Прокурорский надзор – специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности исполнения законов, действующих на ее территории.

Из сказанного следуют принципиально важные положения.

Прокурорский надзор осуществляется от имени государства – Российской Федерации. Важность этого положения заключается в том, что прокурор, осуществляя надзор, представляет и защищает общественные интересы не от имени отдельных органов местного самоуправления, субъектов федерации или иной представительной, исполнительной или судебной власти, а в совокупности всех их, объединяемых общей системой государства, приводя таким образом интересы отдельных органов, организаций, учреждений, должностных или физических лиц в соответствие с интересами государства в целом.

Специфичность прокурорского надзора как вида государственной деятельности состоит в том, что он не относится к деятельности одной ветви власти (представительной, исполнительной, судебной), но в то же время имеет признаки каждой из этих властей.

Дело в том, что органы прокуратуры занимают особое место в государственной системе Российской Федерации. Имея функциональные отношения к каждой из трех, предусмотренных Конституцией РФ ветвей власти, они, тем не менее, не относятся полностью ни к одной из них. Это специфическое положение прокуратуры в государственном устройстве, позволяющее уравновешивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование, порождает и специфичность прокурорского надзора как основного вида деятельности прокуратуры.

Рассматривая сущность прокурорского надзора, следует иметь в виду, что под термином «прокурорский надзор» может пониматься:

а) специфический вид государственной деятельности;

б) самостоятельная отрасль юридической науки;

в) учебная дисциплина.

Изучая вопросы о сущности, целях и задачах прокурорского надзора, месте прокуратуры в системе государственных органов, необходимо исходить из того, что прокурорский надзор - это особый вид государственной деятельности, осуществляемой от имени Российской Федерации прокурорскими работниками, являющимися государственными служащими Российской Федерации. По своему содержанию надзор - деятельность по выявлению фактов правонарушений и реагированию на них.

Выявление и реагирование - комплексные понятия. Выявление правонарушений возможно путем проведения текущих и периодических проверок, получения объяснений, изучения жалоб и заявлений, анализа материалов органов контроля и т.д. Реагирование - это меры по устранению правонарушений и их профилактике, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности и др.

Понимание сущности прокурорского надзора невозможно без определения предмета надзора, ибо прокуроры надзирают за соблюдением Конституции в Российской Федерации, исполнением законов (в том числе соответствием законам правовых актов), различными, но вполне конкретными, субъектами правоприменительной деятельности.

В специальной литературе достаточно давно дискутируется вопрос о понятии предмета прокурорского надзора. В этой связи необходимо четко ориентироваться на текст действующего закона о прокуратуре, где в ст. 21, 27, 29, 32 предмет надзорной деятельности специально определен как исполнение законов конкретными субъектами (объектами) правоприменительной деятельности. Это и активная деятельность по выполнению предписаний закона, и соблюдение требований правовых норм, следование запретам, установленным законом.

Исполнение законов может выражаться в виде действий и (или) правовых актов. Правовые акты имеют форму документов.

Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, но не подзаконных нормативных актов. Законы - это нормативные акты, принятые высшим законодательным органом или референдумом, обладающие высшей юридической силой. В их число входят Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральные законы, Конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, а также законы, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции 1993 года, в части не противоречащей ей.

В настоящее время прокуратура осуществляет надзор за исполнением Указов Президента Российской Федерации.

В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы являются общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах. Международные договоры не требующие издания внутригосударственных актов для применения действуют в Российской Федерации непосредственно. Однако в любом случае эти правовые акты должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения.

Многочисленные нарушения Конституции Российской Федерации со стороны органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации обусловили закрепление в Законе положения о том, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации.

Для решения этой задачи прокуроры действующие на территории субъектов Федерации, в том числе автономных республик, реализуют свои полномочия от имени Российской Федерации.

К иным (кроме надзорной) функциям относятся: уголовное преследование, включая предварительное следствие и поддержание обвинения в суде; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности и др.

В п.2 ст.1 Закона о прокуратуре определяются общие цели деятельности прокуратуры. При этом приоритеты отданы защите прав и свобод человека и гражданина. Это соответствует ст.2 Конституции Российской Федерации, где закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Названные цели определяют основные направления деятельности прокуратуры.

Прокуратура является важной и неотъемлемой частью механизма обеспечения законности в России. Мало принять хороший закон, надо его и реализовать. В связи с низким уровнем правосознания, как рядовых граждан, так и должностных лиц, коррупцией, крайней обостренностью экономических и социальных проблем сделать это на практике чрезвычайно трудно.

В этих условиях прокуратура призвана обеспечить единое понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации, всеми субъектами правоприменительной деятельности путем использования всего арсенала средств прокурорского надзора.

В литературе весьма дискуссионным является вопрос и о месте прокуратуры в системе государственных органов.

Одни авторы относят ее к органам законодательной власти, другие - к исполнительной власти, третьи - к судебной власти.

Каждая из позиций имеет свою теоретическую и практическую основу. Вместе с тем, по мнению авторов данного пособия, прокуратура занимает особое место в системе государственных органов и не может быть отнесена ни к одной из названных ветвей власти.

При проработке вопроса об отраслях прокурорского надзора, участках и направлениях деятельности прокуратуры следует обратить внимание на то, что в ст. 1 Закона о прокуратуре названы десять направлений деятельности.

В специальной литературе в их числе выделяются отрасли надзора, организационные и иные направления деятельности.

Отрасль надзора - это вид надзорной деятельности. Прокуратура Российской Федерации осуществляет:

* 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;
* 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;
* 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 наказаний и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Для каждой отрасли надзора характерны специфический предмет надзора и особый круг полномочий.

Надзор за исполнением законов судебными приставами впервые предусмотрен Федеральным Законом от 10 февраля 1999 г. (ФЗ от 10 февраля 1999 №31-ФЗ). Вместе с тем соответствующего блока статей по данному направлению деятельности в разделе 3 Закона (Прокурорский надзор) - пока нет. В связи с этим еще окончательно неясно является ли названное направление деятельности самостоятельной отраслью надзора, либо комплексным формированием.

Подразделения по надзору за законностью постановлений судов по гражданским делам осуществляют надзор в части соответствия законам постановлений судов общей юрисдикции по вопросам исполнительного производства;

Подразделения по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе рассматривают обращения лиц, участвующих в деле, о проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов, вынесенных по заявлениям на действия судебных приставов - исполнителей по исполнению исполнительных документов, выданных арбитражными судами, или на отказ в совершении указанных действий (после соблюдения заявителем установленного законодательством порядка апелляционного и кассационного обжалования).

Следственные подразделения разрешают заявления и сообщения о совершенных или подготовляемых судебными приставами при осуществлении своих полномочий преступлениях, а также расследуют такие преступления.

Не является, по мнению авторов, самостоятельным направлением деятельности прокуратуры уголовное преследование за совершенные преступления. В специальной литературе совершенно обоснованно подчеркивается, что эта функция является составной и неотъемлемой частью деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью. Так, в процессе осуществления надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, прокурор вправе возбуждать уголовные дела, давать указания о привлечении лица в качестве обвиняемого, о квалификации преступлений и т.д. Прокуроры могут принимать к своему производству любое уголовное дело, участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и др.

В то же время применительно к отрасли надзора за исполнением законов (общий надзор) прокуроры вправе возбуждать уголовные дела по фактам преступлений выявленных в ходе общенадзорных проверок. Кроме того, органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование путем поддержания государственного обвинения в суде, опротестования незаконных и необоснованных приговоров, постановлений и определений судов и т.д.

Таким образом, уголовное преследование не может считаться отдельным, самостоятельным направлением деятельности прокуратуры. Эта функция реализуется комплексно, в различных отраслях надзорной деятельности.

К организационным направлениям деятельности относятся координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, международное сотрудничество и участие в правотворческой деятельности.

Анализируя роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, целесообразно прежде всего определиться с понятиями координации.

Координация в переводе с латинского означает согласование, сочетание, приведение в порядок, в соответствие.

Применительно к совместной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью координация - это взаимосвязь, взаимная поддержка, согласованность действий, осуществляемых в пределах специальной компетенции способами и методами, свойственными каждому из участников координации.

Цель координации - повышение эффективности борьбы с преступностью за счет комплексного использования потенциальных возможностей всех правоохранительных органов. Это достигается путем разработки и реализации согласованных мероприятий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Организационное руководство деятельностью правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокуроры осуществляют на основе равенства и самостоятельности всех участников координации и в тоже время персональной ответственности руководителей правоохранительных органов за выполнение согласованных решений.

При освещении вопроса об участии прокуратуры в правотворческой деятельности следует учесть, что успешное решение органами прокуратуры своих задач во многом зависит от того насколько динамично будет совершенствоваться законодательство.

В настоящее время Генеральный прокурор не имеет права законодательной инициативы. Вместе с тем Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных актов.

В Генеральной прокуратуре действует управление правового обеспечения. Работа управления строится на полугодового планирования и проводится совместно со структурными подразделениями аппарата, научными и образовательными учреждениями прокуратуры.

При выполнении работ, связанных с участием прокуроров в правотворческой деятельности, органы прокуратуры руководствуются Приказом Генерального прокурора от 9 августа 1996 г. №47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» и указанием заместителя Генерального прокурора от 20 декабря 1996 года №75/22 «О недостатках в работе по выполнению приказа Генерального прокурора Российской Федерации». Изложенные в этих ведомственных нормативных актах требования, призваны обеспечить исчерпывающую информированность прокуратуры о планах законотворческой деятельности представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти, своевременное и активное влияние на концепцию и редакцию законов. В случае, когда принятие законов противоречащих Конституции РФ и Федеральному законодательству, предотвратить не удается, прокуроры субъектов Федерации обязаны незамедлительно принимать необходимые меры и, в частности, информировать о данных фактах руководство Генеральной прокуратуры или управление правового обеспечения.

Говоря о международном сотрудничестве Генеральной прокуратуры Российской Федерации, необходимо подчеркнуть, что действующий закон о прокуратуре Российской Федерации предоставляет Генеральной прокуратуре достаточно широкий круг полномочий по осуществлению международного сотрудничества. Наряду с Российским законодательством прокуратура, в данном случае, руководствуется и нормами значительного числа международных соглашений, конвенций, стандартов и норм. Эти документы затрагивают проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы преступности и осуществления уголовного правосудия, обращения с лицами совершившими преступления и т. д. В их числе «Всеобщая декларация прав человека», «Конвенция о правах ребенка», «Пекинские правила», «Конвенция о защите прав человека и основных свобод», «Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней», «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными» и многие другие.

Следует особо отметить руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней (приняты Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями). В комплексе вопросов этого документа, наибольшую важность для прокуратуры представляют нормы регламентирующие: создание и расширение базы данных, содержащих информацию о действиях правоохранительных органов, о финансовых документах и правонарушителях; порядок передачи материалов судебного разбирательства, а также производства экстрадации; сбор и анализ информации в отношении международной организованной преступности; проведение конференций с участием работников правоохранительных органов, в том числе прокуратуры и др.

Теория и практика прокурорского надзора выработала целый ряд понятий и терминов, используемых в научной, учебной и практической деятельности. Не все из них учеными и практиками воспринимаются однозначно, и это в определенной мере негативно сказывается на эффективности прокурорского надзора.

Коренным понятием прокурорского надзора является понятие «прокурор».

Прокурор – это физическое лицо, состоящее на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, принятое на работу в порядке, установленном Законом о прокуратуре и исполняющее должностные обязанности, предусмотренные тем же законом или приказом вышестоящего прокурора. Понятие «прокурор» - собирательное, так как охватывает такие должности, как Генеральный прокурор Российской Федерации, прокурор субъекта федерации, прокурор города, прокурор района, прокурор специализированной прокуратуры. Кроме того, это понятие охватывает должности заместителей Генерального прокурора РФ, его советников и помощников всех нижестоящих прокуроров, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников, старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов управлений и отделов.

Помимо прокуроров в системе прокуратуры работают прокурорские работники. К ним относятся работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания – в органах и учреждениях военной прокуратуры). Прокурорскими работниками обычно являются научные и педагогические работники учреждений прокуратуры и иные работники подразделений органов и учреждений прокуратуры.

Прокурорский надзор – понятие, характеризующее:

1. основную функцию прокуратуры как специфичного вида государственной деятельности;
2. отрасль юридической науки;
3. учебную дисциплину.

Прокуратура как федеральный государственный орган осуществляет ряд функций (надзор, расследование преступлений, участие в рассмотрение дел судами, в правотворческой деятельности и другие), важнейшей из которых является надзор за исполнением законов. В юридической литературе и на практике употребление понятия «прокурорский надзор» применительно к деятельности прокурора подразумевает проведение проверок точности исполнения требований всех законов, действующих на территории РФ или любого из них в каждом конкретном случае.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки означает сумму знаний о законодательстве, регулирующем деятельность прокуроров по осуществлению надзора, о формах, средствах и методах его осуществления, закономерностях развития общественных отношений в сфере осуществления надзора и т.д. Как отрасль науки прокурорский надзор тесно связан с такими самостоятельными отраслями юридической науки, как уголовный, гражданский и арбитражный процесс, криминалистика и рядом других.

Предмет прокурорского надзора. Из рассмотренного выше понятия прокурорского надзора как вида государственной деятельности, отрасли юридической науки и учебной дисциплины вытекает, что каждое из них имеет свой предмет, которые нередко путают. Так, под предметом прокурорского надзора следует понимать сферу общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора. Из самой сущности прокуррского надзора вытекает, что деятельность прокурора направлена на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований законов. Но поскольку эти требования обязательны для всех юридических и физических лиц, то предметом прокурорского надзора можно считать исполнение законов юридическими и физическими (должностными) лицами.

Перечень этих лиц определен в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Из текста этой же статьи следует, что в предмет прокурорского надзора не входят высшие органы представительной и исполнительной власти РФ, а также судебные органы.

Объекты и субъекты прокурорского надзора. Эти два понятия тесно связаны между собой, хотя и существенно различаются по содержанию, поэтому на практике, да и в юридической литературе нередки случаи неправильного применения каждого из них, когда объект называют субъектом и наоборот. Под объектом прокурорского надзора следует понимать предприятия, учреждения, организации и другие органы в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов. Субъектом прокурорского надзора следует считать участников прокурорско-надзорных инстанций.

# 3. ЗадачА

# Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в ходе проведенной в августе проверки исполнения законодательства об охране вод, было установлено, что пассажирский теплоход «Победа», принадлежащий ООО «Экзотик-Турс», во время ледохода еще в апреле этого года затонул. Это создает реальную угрозу загрязнению реки, ухудшению поверхности вод, среды обитания объектов животного и растительного мира. Причиной затопления явилось отсутствие должностного контроля за техническим состоянием теплохода со стороны владельцев.

Какие меры прокурорского реагирования следует принять в описанной ситуации? Составить необходимые документы.

РЕШЕНИЕ: В зависимости от характера нарушений природоохранного законодательства, их причин, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, применяется один из следующих актов прокурорского реагирования: протест, представление, постановление.

Протест приносит прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре РФ на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд.

Представление прокурора является наиболее распространенным средством реагирования на нарушения природоохранительного законодательства. Оно вносится прокурором или его заместителем, согласно ст. 24 Закона о прокуратуре РФ, в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление вносится на основе глубоко проведенной проверки или нескольких проверок, анализа выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств.

Постановление прокурора выносится, как сказано в ст. 25 Закона о прокуратуре РФ, исходя из характера нарушения закона должностным лицом. Так, к примеру, в случае обнаружения признаков экологического преступления им выносится мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела.

В тех случаях, когда возникает необходимость привлечения виновного в нарушении природоохранительного законодательства к административной ответственности и этот вопрос не был поставлен в представлении или другом акте реагирования, прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Кроме того, прокуроры обязаны принимать меры к обеспечению возмещения материального ущерба, причиненного нарушениями природоохранительного законодательства. Согласно ст. 27 Закона о прокуратуре РФ, прокурор вправе предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. В последние годы число таких актов имеют тенденцию к росту.

Серьезной экологической проблемой является проблема утилизации затонувших судов: длительное нахождение плавательных средств в воде ведет к многочисленным негативным последствиям, в том числе способствует заиливанию водоема, загрязнению водной среды продуктами коррозии металла и остатками рабочих жидкостей судов, сокращению площади нерестилищ рыб и т.п. Кроме того, создается реальная угроза безопасности судоходства.

По этой причине природоохранная прокуратура постоянно уделяет внимание проблеме охраны вод от загрязнения затонувшими плавсредствами: систематически проводятся проверки, принимаются меры прокурорского реагирования.

Директору ООО «Экзотик-Турс»

Представление

В апреле 2007г. во время ледохода пассажирский теплоход «Победа», принадлежащий ООО «Экзотик-Турс» затонул. Как выяснилось в ходе проверки, причиной затопления явилось отсутствие должного контроля за техническим состоянием теплохода со стороны владельца (т.е. ООО «Экзотик-Турс»).

Согласно ст. 34 КВВТ РФ Судовладелец осуществляет обеспечение безопасности судоходства.

Судовладелец обязан:

назначить лицо, ответственное за безопасную эксплуатацию судов;

обеспечить безопасную практику эксплуатации судов;

постоянно улучшать навыки членов экипажей судов, других работников в области безопасности судоходства;

обеспечить укомплектование экипажей судов и поддерживать суда в техническом состоянии, которое должно соответствовать требованиям безопасности судоходства, установленным КВВТ РФ.

За несоблюдение требований обеспечения безопасности судоходства судовладелец несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подготовка судна к плаванию является обязанностью судовладельца.

Судно считается годным к плаванию, если должным образом обеспечено укомплектование экипажа судна и оно удовлетворяет требованиям обеспечения безопасности судоходства, экологической, санитарной и пожарной безопасности, установленным законодательством в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

Согласно ст. 47 КВВТ РФ в случаях, если затонувшее имущество создает угрозу безопасности судоходства или причинения ущерба окружающей среде загрязнением либо препятствует осуществлению рыболовства, деятельности на внутреннем водном транспорте и проводимым в пределах внутренних водных путей путевым работам, собственник затонувшего имущества обязан по требованию бассейнового органа государственного управления на внутреннем водном транспорте в установленный им срок поднять затонувшее имущество и при необходимости удалить или уничтожить его.

Если в месячный срок вами не будут приняты исчерпывающие меры по устранению выявленных нарушений законодательства при утилизации плавсредств, выбывших из эксплуатации, то вы будете привлечены к административной ответственности за невыполнение и несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов в состояние пригодное для пользования (ст. 8.13 КоАП РФ).

# БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 17 ноября 1995 г., 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 15 июля, 4 ноября 2005 г., 2 марта, 5 июня, 24 июля 2007 г.) – Правовая система Гарант, 2007.

2. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 17 ноября 1995 г., 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 15 июля, 4 ноября 2005 г., 2 марта, 5 июня, 24 июля 2007 г.) – Правовая система Гарант, 2007.

3. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 17 ноября 1995 г., 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 15 июля, 4 ноября 2005 г., 2 марта, 5 июня, 24 июля 2007 г.) – Правовая система Гарант, 2007.

4. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 17 ноября 1995 г., 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 15 июля, 4 ноября 2005 г., 2 марта, 5 июня, 24 июля 2007 г.) – Правовая система Гарант, 2007.

5. Конституция РФ. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г. – Правовая система Гарант, 2007.

6. Водный Кодекс Российской Федерации 3 июня 2006 года N 74-ФЗ 7. Кодекс Внутреннего Водного Транспорта Российской Федерации от 07 марта 2001 года N 24-ФЗ8. Безлепкин Б.Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвакатура России: Учебник, М.: Юристъ, 2007. С. 186-190.

9. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 9-10.