**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОЛАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Факультет экономики и права**

**Специальность 030501.65 «Юриспруденция»**

**Кафедра государственно-правовых дисциплин**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**по дисциплине «Конституционное (государственное) право России»**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Студент**

**Научный руководитель**

**Хабаровск 2008**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
2. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ. СИСТЕМА ЕЁ ОРГАНОВ
3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (ОРАСЛИ) ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**Введение**

В современных условиях функционирования прокуратуры все более актуальной становится проблема изучения вопросов прокурорского надзора в России.

Вопрос о прокурорском надзоре приобрел актуальность в связи с тем, что прокуратура в системе правоохранительных органов занимает одно из важнейших мест. Как орган высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов прокуратура направляет свою деятельность на всемерное укрепление законности и правопорядка, охрану прав и законных интересов граждан, законных интересов юридических лиц, общественных объединений и государства в целом, на воспитание должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей.

Важнейшими предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры являются прочные знания прокурорами и следователями специфики разносторонней работы прокуратуры, своих полномочий применительно к конкретным направлениям деятельности, умение правильно, на научной основе организовать работу на порученных участках, мастерское владение тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора и иной деятельности.

Данная работа имеет целью обобщение и уяснение материала об основах прокурорского надзора в Российской Федерации, понимание необходимости наличия в каждом цивилизованном государстве контрольных и надзорных органов.

**1. МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.**

Прокуратура – особая система органов. Должностные лица этих органов – *прокуроры* осуществляют от имени государства полномочия, принадлежащие прокуратуре в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Свои полномочия органы прокуратуры реализуют независимо от других органов государственной власти и местного самоуправления. Вмешательство в осуществление прокурорской деятельности недопустимо.

Систему прокуратуры трудно отнести к какой-либо из ветвей известной триады: законодательной, исполнительной или судебной. Во времена, когда создавалась концепция разделения властей, хотя в некоторых странах и существовали королевские прокуроры, но системы прокуратуры, тем более, аналогичной современной, не было. Также, функции королевских прокуроров были другими. В современных условиях определение места прокуратуры в системе государственных органов, в связи с концепцией разделения властей, вызывает полемику в науке. Одни исследователи ограничиваются констатацией своеобразия прокуратуры, другие считают, что это особая система органов исполнительной власти, третьи рассматривают как составную часть рассредоточенной контрольной власти, возникшей в дополнение к трём основным ветвям власти. Ряд ученых считают, что прокуратура не является самостоятельным властным органом, а действует по уполномочию и под контролем законодательной власти, представляя собой естественное продолжение осуществления ее функции обеспечения верховенства закона. Поэтому, по их мнению, прокуратуру следует отнести к системе законодательной власти. Другие утверждают, что прокуратуру как орган надзора необходимо включить в организационные структуры Министерства юстиции Российской Федерации, либо в судебную систему, как орган по возбуждению уголовного преследования и поддержанию государственного обвинения. Такой разброс мнений, на мой взгляд, вызван, помимо прочего, и тем, что прокуратура в дореволюционной России из органа по надзору за исполнением законов ("ока государева") трансформировалась в придаток судов и занималась возбуждением уголовного преследования и поддержанием обвинения.

Создание прокуратуры в России именно как органа власти имеет исторические корни. Она создавалась прежде всего как государственный орган, осуществляющий от имени императора и по его поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений. Функции прокуратуры были довольно широки, хотя и видоизменялись, особенно после Судебной реформы 1864 года. В отдельные периоды генерал-прокурор выступал не только как блюститель законов, но и как министр финансов, юстиции, внутренних дел. Прокуратура являлась органом, чьи надзорные функции были полномочиями контрольной власти.

Поэтому не случайно в правовой науке отмечается, что классическая триада разделения властей не учитывала прокурорскую власть в силу чисто исторических моментов ее становления в условиях ранней западной демократии. Однако зачастую заимствование прогрессивных (как это может показаться на первый взгляд) явлений из зарубежной практики есть механическое перенесение, принудительное вживление инородных правовых образований в государственно-правовую материю нашего общества без учета устоявшихся отечественных правовых традиций и институтов. При этом не всегда принимается во внимание то, что каждый отдельный институт в зарубежных системах - всего лишь элемент отлаженного правоохранительного механизма. Следовательно, изучение передового опыта государственного строительства должно осуществляться на комплексной основе.

Прокуратура сегодня не является и не должна являться органом законодательной власти. Это обусловлено тем, что порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ по представлению Президента РФ Советом Федерации и обязанность Генпрокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране, ни в коей мере не свидетельствуют о подчиненности, либо вхождении прокуратуры в законодательную ветвь власти. Более того, Генпрокурор РФ осуществляет надзор за исполнением законов законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации, руководители которых входят в состав Совета Федерации и назначают его на должность, а также освобождают от нее. Очевидно, что вопрос о правовом статусе органов прокуратуры, месте ее в системе государственных органов должен был получить более четкую и полную регламентацию в Конституции Российской Федерации и Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Автор данной работы, придерживается точки зрения, согласно которой прокуратура занимает автономное положение по отношению к законодательной, исполнительной и судебной властей. Причём прокурорская власть наиболее всего отдалена от законодательной власти (т.к. лишена права законодательной инициативы)[[1]](#footnote-1), она находится на своеобразном «стыке» судебной и исполнительной властей. Это выражается в том, что контрольно-надзорные функции скорее присущи исполнительной власти, в силу необходимости надзора за надлежащим исполнением нормативно-правовых предписаний, а участие в рассмотрении дел судами указывает на определённые функции прокуроров при отправлении правосудия. Такое автономное положение следует именовать «Прокурорская власть».

В Конституции Российской Федерации положения о прокуратуре содержатся в главе «Судебная власть», что нельзя признать удачным, вследствие вышесказанного. Прокуратуре посвящена в этой главе ст. 129. Детально задачи, организация, порядок деятельности, полномочия органов прокуратуры регулируются Федеральным Законом от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. 02.03.2007). Более удачным отображением места прокуратуры в системе государственных органов, я считаю вариант, предложенный в Конституции СССР от 07.10.1977 г. В указанном основном законе прокуратура находится в разделе VII «ПРАВОСУДИЕ, АРБИТРАЖ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР» и ей посвящена отдельная глава 21 «ПРОКУРАТУРА». Конституция Российской Федерации 1993 г. по существу не определяет статуса прокуратуры и ограничивается лишь установлением формы организации и порядка назначения прокуроров и их подотчетности, относя сущностные характеристики статуса и деятельности прокуратуры к регулированию федеральным законам, которые могут «варьироваться» текущим законодательством.

Прокуратура является органом власти как по своим признакам, так и по содержанию, но сегодня в Конституции РФ этому не нашлось отражения. Поэтому нельзя называть прокурорскую деятельность прокурорской властью, но от этого таковой она не перестанет быть. Отсюда напрашивается вывод о необходимости фактически существующий в государстве орган власти закрепить юридически и в Конституции РФ. Тогда все встает на свои места. Не будет никакой необходимости разделять или смешивать прокурорский надзор и государственный контроль, поскольку это два самостоятельных вида государственной деятельности: один в рамках прокурорской власти, другой - исполнительной. Как следствие, термин «надзор» (санитарный, противопожарный и т.д.) в структуре деятельности исполнительной власти, заменить на «контроль». Прокуратура, являясь органом государственной власти, призвана быть не только важным инструментом в системе сдержек и противовесов, в уравновешивании и ограничении других ветвей власти, но и являться элементом, направленным на согласованность и скоординированность действий властей, их баланса, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другой, либо подавлять другие. Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства, предполагает в конечном счете единство власти. Прокуратура через сущность прокурорско-надзорной деятельности, с ее задачами, функциями и полномочиями, призвана обеспечивать это единство.

Следует также указать на отличие прокурорской власти от иных видов власти, которое заключается в прокурорском надзоре за исполнением законов и уголовном преследовании. Следует отметить, что согласно действующему Закону о прокуратуре РФ (ч.2 ст.1) прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Поскольку осуществление уголовного преследования является функцией государственной власти и входит в предмет деятельности органов прокуратуры, согласно действующему законодательству (Закон о прокуратуре РФ, Уголовно-процессуальный кодекс), то оно отнесено к видовому отличию прокурорской власти, как форме ее осуществления. Поэтому не случайно в нашей правовой науке отмечается, что классическая триада разделения властей не учитывала прокурорскую власть в силу чисто исторических моментов ее становления в условиях ранней западной демократии. При этом не всегда, как кажется, принимается во внимание то, что каждый отдельный институт в зарубежных системах - это всего лишь элемент отлаженного, сбалансированного правоохранительного механизма. Следовательно, изучение прогрессивного опыта государственного строительства должно осуществляться на комплексной основе.

Что же касается формирования правового государства, то происходящее развитие и дифференциация государственной деятельности с неизбежностью выдвигает проблему прокурорской власти на видное место и отвергают идею свертывания прокурорского надзора. С такой постановкой вопроса следует согласиться, поскольку развитие прокурорской власти вполне соответствует принципам правового государства с его требованием безусловного господства закона во всех сферах жизни и недопустимости каких-либо его нарушений.

Само усиление реального положения прокурорской власти в политической системе предполагает необходимость создания соответствующего правового статуса прокурора, независимого от всяких местных влияний, свободного от любого давления или вмешательства в его деятельность. Основа механизма такой независимости должна быть заложена на конституционном уровне. Таким образом, есть основания утверждать, что через соответствующие формы государственной деятельности происходит осуществление определенного вида государственной власти.

Очевидно, отмеченное выше несовпадение в количестве форм, с одной стороны, и видов власти, с другой, вполне преодолимо за счет признания прокурорского надзора не только формой государственной деятельности, но и соответствующей (четвертой) ветвью государственной власти. Изложенное позволяет сделать вывод, что прокурорская власть - вид государственной власти, осуществляемой в формах прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, а также уголовного преследования.

Итак, прокуратура, выступая органом государственной власти, призвана быть важным инструментом в системе "сдержек и противовесов" других ветвей власти. Кроме того, она должна способствовать согласованности и скоординированности действий властей, уравновешивать их, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другими и подавлять их. Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства не должно нарушать единство власти. Прокуратура с ее задачами, функциями и полномочиями, осуществляя надзор, как раз и призвана обеспечивать это единство. Противоречия же между властями будут носить разрушительный характер.

Органы прокуратуры осуществляют также надзор за законностью решений, принимаемых органами местного самоуправления, которые, не являясь органами исполнительной власти, по существу выполняют управленческие функции. А если принять во внимание выборность глав администраций городов и районов, затрудненность управления со стороны исполнительной вертикали, то актуальность прокурорского надзора значительно повышается. Таким образом, вопрос о четвертой власти отнюдь не риторический. И ею являются не средства массовой информации, как они сами нередко называют себя. С научной, а не публицистической точки зрения в единой деятельности государства по осуществлению власти был бы значительный пробел, если бы не было контроля за соблюдением законности, причем со стороны не только суда, но и прокуратуры. Без прокурорского надзора, как и любого другого государственного контроля, неизбежны коррупция, взяточничество, нарушение прав личности, паралич органов расследования и т.д.

Как следствие, предлагаются меры законодательного характера, направленные на обеспечение нормального функционирования органов государственной власти (включая прокуратуру), единства действий всех ветвей власти, сопровождающиеся системой сдержек и противовесов. Представляется необходимым выделение в Конституции Российской Федерации раздела «о прокуратуре», плюс ко всему, в статьях 10 и 11 Конституции РФ закрепить самостоятельность прокурорской власти, а в отдельной главе «Прокурорская власть», закрепить ее осуществление посредством прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, действующих на территории Российской Федерации законов, а также уголовного преследования.

**2 ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ. СИСТЕМА ЕЁ ОРГАНОВ.**

Принципы организации и деятельности прокуратуры – это основополагающие, руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многогранной деятельности органов прокуратуры и основные предъявляемые к ней требования.

Организация и осуществление прокурорского надзора органически взаимосвязаны и не должны разделяться на практике. Вот почему нельзя отделять принципы организации прокурорского надзора от принципов его осуществления. Основные принципы закреплены в Конституции Российской Федерации (ст.129) и ФЗ «О прокуратуре Российской федерации» (ст. 4). Законодательное закрепление принципов определяет их правовую основу и подчёркивает обязательность соблюдения каждым прокурором и иным прокурорским работником.

**Принцип централизации** в первую очередь относится к организации системы прокуратуры, но вместе с тем данный принцип имеет основополагающе важное значение и для надзорной деятельности прокурора.

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.

Необходимость централизации органов прокуратуры вызвана надобностью обеспечения единой законности на всей территории РФ, что невозможно осуществить без руководства из единого центра. Обеспечение единой законности на всей территории России предполагает такую организацию прокурорских органов, при которой обеспечивались бы единые требования осуществления прокурорского надзора во всех субъектах РФ, городах и районах. Исходя из принципа централизации, каждый вышестоящий прокурор несёт полную ответственность за правильную организацию работы всех подчинённых ему прокуроров.

Прокурор любого звена прокурорской системы при осуществлении надзора может быть заменён другим прокурором, за исключением специально оговоренных законом случаев (например, в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ может принимать участие только Генеральный прокурор РФ). Вышестоящий прокурор может взять на себя выполнение полномочий нижестоящего прокурора, а также поручить ему выполнение каких-то своих обязанностей, кроме случаев, определённых законом (например, прокурор субъекта РФ не может поручить прокурору района принести представление в порядке надзора по уголовному или гражданскому делу на вступившие в силу решение суда, так как прокурору района закон таких полномочий не предоставляет). Вместе с тем каждый прокурор сохраняет самостоятельность в принятии решений и несёт за принятое решение персональную ответственность.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура – это едина федеральная система территориальных специализированных (военные, природоохранительные и др.) прокуратур, которые подчиняются единому центру – Генеральной прокуратуре РФ.

**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 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, возбуждает уголовные дела, принимает иные решения.

Единоначалие повышает персональную ответственность прокуроров за принимаемые решения, в особенности, когда они сопряжены с применением мер государственного принуждения и ограничения прав граждан. Всё вышесказанное, однако, не означает полное отсутствие в системе прокуратуры коллегиального обсуждения и решения вопросов прокурорского надзора. В Генеральной прокуратуре, прокуратурах субъектах федерации и приравненных к ним прокуратурах существуют коллегии для обсуждения наиболее важных вопросов деятельности прокуратур. Обсуждаются такие вопросы на совещаниях при руководителях прокуратур и в других формах. Однако реализуются решения этих совещательных органов через приказы прокуроров.

**Принцип законности.** Этот принцип – необходимое условие реализации всех остальных принципов деятельности прокуратуры. Законность – один из основополагающих принципов государственного руководства общества в целом, важное средство развития и управления государственностью, упрочнения охраны и развития социально-экономической базы государства.

Законность, как принцип прокурорского, надзора означает, что все органы прокуратуры осуществляют свои полномочия в строгом соответствии с законом. При осуществлении надзора прокуроры могут действовать только в рамках своих полномочий, определенных законом.

Принцип законности имеет особое значения для прокурорского надзора. На прокурорский надзор возложена обязанность следить за исполнением законов всеми юридическими и физическими лицами. Следовательно и сама прокуратура, выполняя эту функцию, обязана особенно точно и неукоснительно следовать предписаниям закона. Выполняя функцию надзора, прокуратура действует на основе законов, определяющих организацию и порядок её деятельности: Конституции РФ, Закона о прокуратуре, других законодательных актов РФ.

Осуществляя свои полномочия, прокуроры действуют в интересах охраны закона и должны неукоснительно соблюдать законность в собственной работе. Малейшее отступление от этого требования или ослабление надзора за исполнением законов в деятельности других органов и должностных лиц не только подрывают авторитет прокуратуры, но и наносят ущерб состоянию законности в стране. Деятельность прокуратуры может быть успешной только при условии абсолютного соблюдения и точного исполнения законов самими прокурорами. Вся организация и деятельность прокуратуры проникнуты началом законности, требованием безусловного соблюдения законов в процессе осуществления прокурорского надзора. Осуществляя от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на её территории законов, прокуроры обязаны служить примером уважительного отношения к закону и неукоснительного его исполнения в своей деятельности.

Реализация принципа законности при осуществлении прокурорского надзора приобретает особое значение в тех случаях, когда прокуроры применяют меры к наказанию лиц, допустивших и (или) совершивших правонарушение. Каждое действие прокурора в этих случаях, каждый акт его реагирования должны быть строжайшим образом основаны на законе, совершаться в формах, определённых законом, и ни в коем случае не нарушать права граждан и юридических лиц.

Органы прокуратуры:

*осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами*;[[2]](#footnote-2)

Это положение закона имеет принципиальное значение.

Сущность **принципа независимости прокурорского над­зора** в том, что каждый прокурор в своей деятельности не­зависим и при выполнении возложенных на него обязанно­стей руководствуется законами и изданными в соответствии с ними приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. Прокурор огражден от вмешатель­ства в его надзорную деятельность каких бы то ни было фе­деральных или местных органов.

Принцип независимости организации и осуществления надзора имеет важнейшее государственное и политическое значение, так как только при последовательном соблюдении этого принципа прокуратура может достичь поставленные перед ней государством цели и задачи. Осуществление принципа независимости органов прокуратуры обеспечива­ется их организационным построением, порядком назначе­ния прокурорских кадров, установленной законом системой подчиненности и подотчетности прокуроров. Гарантией со­блюдения этого принципа 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.

Одной из черт принципа независимости является **политическая независимость прокурора**. Эта категория получила закрепление в п.3, п.4 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ».

- *Прокуроры и следователи Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.[[3]](#footnote-3)*

- *Прокурорские работники не могут являться 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 учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.[[4]](#footnote-4)*

Безусловно, каждый прокурор как гражданин и член обще­ства может разделять или придерживаться каких-либо взглядов или доктрин тех или иных политических объе­динений, существующих, как известно, в настоящее время в большом количестве. Однако такое разделение тех или иных взглядов ни в коей мере не должно влиять на приня­тие им своих профессиональных решений.

Наряду с этим, в принцип независимости также входит категория **недопустимости использования работниками органов прокуратуры своих полномочий, в сфере экономической деятельности.**

- *Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.[[5]](#footnote-5)*

**Принцип гласности.**

Органы прокуратуры:

*- действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне*;

*- информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.[[6]](#footnote-6)*

Также этот принцип получил другую форму реализации.

- *Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.[[7]](#footnote-7)*

Из Закона о прокуратуре вытекает, что прокуратура ин­формирует органы государственной власти не только о со­стоянии законности в РФ, но и о результатах своей работы по ее укреплению. В названной статье Закона говорится только о деятельности Генерального прокурора РФ, но на практике все подчиненные ему прокуроры, действующие, естественно, на своем уровне полномочий, также постоянно информируют местные органы власти о результатах своей работы. 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. Последнее имеет особо важное значение бля самой проку­ратуры. Отчетность прокуратуры о проделанной работе по укреплению законности в целом, доступность информации о работе прокуратуры по конкретным уголовным и граж­данским делам, разрешению материалов о преступлениях и правонарушениях для средств массовой информации спо­собствуют недопущению нарушений законности в работе самой прокуратуры.

Однако не вся информация о работе прокуратуры может быть предана гласности. В тех случаях, когда предание глас­ности информации о работе прокуратуры по конкретным делам и материалам может причинить вред интересам госу­дарства и граждан, такая гласность не допускается. Сказан­ное не изменяет вывода о том, что принцип гласности — необходимое условие надзора, значимость которого суще­ственно возросла на современном этапе развития России.

**Система органов прокуратуры Российской Федерации.**

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ и ст. 1 Закона о прокуратуре прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, с подчи­нением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Гене­ральному прокурору РФ и осуществляющих от имени Рос­сийской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на ее территории законов. Прокуратура РФ выполняет и иные функции, возложенные на нее федеральными законами.

Система организации органов прокуратуры основывается на принципах централизации, единства прокурорского надзо­ра, единоначалия руководства, общих принципах взаимо­связи и взаимодействия элементов структуры. В систему прокуратуры РФ входят: Генеральная прокура­тура РФ, прокуратуры субъектов Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, а также прокурату­ры городов и районов, территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Создание и дея­тельность на территории РФ органов прокуратуры, не вхо­дящих в единую систему прокуратуры, не допускается.

***Система территориальных органов прокуратуры со­стоит из трех звеньев*** *(уровней).*

Руководящим *высшим* звеном является Генеральная про­куратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ, кото­рый имеет первого заместителя и заместителей. В Генераль­ной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ, его первого заместителя и заме­стителей (по должности), других прокурорских работников. Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений и от­делов (на правах управлений) по функциональным полномо­чиям одновременно являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов (в составе управлений) — помощники Генерального прокурора РФ. Кроме того, в структуре этого звена у Генерального прокурора РФ имеются советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощни­ков по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управления.

В главных управлениях, управлениях и отделах уста­навливаются должности старших прокуроров и прокуро­ров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников.

В Генеральной прокуратуре РФ образована также на пра­вах структурного подразделения Главная военная прокура­тура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором.

В рамках Гене­ральной прокуратуры РФ имеются управления (отделы) в федераль­ных округах, курируемых заместителями Генерального про­курора РФ и координирующих деятельность органов прокуратуры на территориях, входящих в состав каждого федерального округа. Создание таких отделов обусловлено Указом Президента РФ[[8]](#footnote-8).

*Второе* звено образуют прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним прокуратуры. К их числу относятся прокуратуры республик в составе Российской Федерации, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Пе­тербурга, автономных округов и Еврейской автономной об­ласти, а также специализированные прокуратуры: Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокура­туры военных округов, флотов, Ракетных войск стратеги­ческого назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура.

В указанных прокуратурах образуются коллегии, управ­ления и отделы (на правах управления, в составе управле­ний). Начальники управлений и отделов на правах управле­ний являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками прокуроров субъектов Федерации или приравненных к ним прокуроров.

В этих прокуратурах устанавливаются должности стар­ших помощников и помощников прокурора, старших проку­роров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а так­же следователей по особо важным делам и старших следователей и их помощников. Прокуроры субъектов Фе­дерации и приравненные к ним прокуроры могут иметь по­мощников по особым поручениям, статус которых соответ­ствует статусу заместителей начальников управлений.

*Низовое звено* органов прокуратуры составляет прокура­туры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, возглавляемые со­ответствующими прокурорами. В них устанавливаются дол­жности первого заместителя, заместителей, прокуроров, на­чальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров-криминалистов, прокуро­ров-криминалистов, а также старших следователей и следо­вателей (в прокуратурах городов — следователей по особо важным делам) и их помощников. По решению Генерально­го прокурора РФ в указанных прокуратурах могут быть об­разованы отделы.

К числу специализированных прокуратур низового звена относятся природоохранные прокуратуры, а также прокура­туры ЗАТО (закрытых административных территориальных образований) и на особо режимных объектах, транспортные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением зако­нов в исправительных учреждениях, военные прокуратуры гарнизонов и приравненные к ним прокуратуры.

В городах, где отсутствует районное деление, действуют прокуратуры административных округов с приданием им статуса прокуратур районов в городах.

На территориях ряда субъектов Федерации функциони­руют межрайонные прокуратуры, которые осуществляют надзор на территории нескольких районов.

Исходя из *особого положения Москвы,* в столице образо­ваны межрайонные прокуратуры и прокуратуры админист­ративных округов, имеющие статус прокуратур городов с районным делением.

Прокуратура как федеральный государственный орган осуществляет ряд функций (надзор, уголовное преследова­ние, участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и др.), важнейшей из которых является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов.

Подразделения и лица, занимающих должности и осуще­ствляющих функцию надзора, принято объединять в систе­му органов прокурорского надзора. Соответственно система этих органов является неотъемлемой частью системы орга­нов прокуратуры.

Как и любая система органов, система органов прокура­туры представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой органов и составляющих целостное единство. При этом для системы прокуратуры характерны связи меж­ду элементами структуры как по вертикали, для внутренне­го управления системой по подчиненности, так и по гори­зонтали, для взаимодействия равнозначных органов и подразделений внутри системы и с другими органами и си­стемами. Вертикальный и горизонтальный тип взаимо­связей определяет линейную и функциональную структуру построения органов прокуратуры РФ.

**3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (ОРАСЛИ) ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА.**

Необходимость выделения и некоторого правового, органи­зационного и методологического обособления в едином проку­рорском надзоре основных направлений (отраслей) проку­рорского надзора порождена также потребностью в специализации прокурорских кадров. Осуществление над­зора требует от прокуроров глубокого знания огромного числа законов и подзаконных актов, исполнение требований которых проверяется прокурором. Максимально глубокое знание требований всех действующих на территории РФ за­конов, методов выявления и устранения их нарушений, од­ним прокурором практически невозможно. Решением этой проблемы и является специализация.

В соответствии с этим в едином прокурорском надзоре согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуроре выделяются следую­щие основные направления (отрасли) прокурорского надзо­ра, нашедшие дальнейшее правовое закрепление в гл. 1, 2, 3, 4 разд. III, а также в разд. IV (ст. 28, 36**,** 37) Закона о про­куратуре.

**1. Надзор за соблюдением Конституции РФ, испол­нением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов.**

Характеризуя эту отрасль прокурорского надзора» следует прежде всего отметить чрезвычайную ши­роту предмета надзора. В предмет данной отрасли надзора входит соблюдение Конституции РФ и огромного количества чрезвычайно разнообразных по содержанию законов, а так­же законность издаваемых правовых актов. Поэтому в ст. 21 Закона о проку­ратуре о предмете надзора этой отрасли надзора сказано:

Предметом надзора являются:

- *соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;*

- *соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте;[[9]](#footnote-9)*

В связи с чрезвычайной широтой предмета рассматрива­емой отрасли прокурорского надзора в ее пределах на прак­тике выделяются дополнительные, более узкие направления (подотрасли), например надзор за исполнением законов в социальной сфере, в экономической сфере, в сфере испол­нения законодательства о несовершеннолетних, в сфере природоохранного законодательства и т.д. Наиболее важные виды законодательных актов, надзор за исполнением кото­рых представляет особую актуальность, отмечаются в спе­циальных «отраслевых» приказах Генерального прокурора РФ. Названное направление прокурорского надзора осуществляется в двух формах. Согласно ст. 21За­кона о прокуратуре прокурорский надзор осуществляется не только за соблюдением Конституции РФ и исполнением за­конов, но и за соответствием законам издаваемых перечис­ленными в этой статье субъектами правовых актов.

Устанавливая право и обязанность прокуроров осуществ­лять надзор за законностью правовых актов, Закон о проку­ратуре (ст. 21) не конкретизирует ни законы, которым долж­ны соответствовать правовые акты, ни виды этих актов. Установлено только, что эти акты издаются субъектами ис­полнения законов. При этом следует иметь в виду, что проверке законности подлежат только правовые акты, т.е. акты, по­рождающие, прекращающие или изменяющие правовые (юридические) отношения, которыми могут быть приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения, постанов­ления, уставы и т.п.

**2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.**

Надзор в этом направлении осуществляется за исполнением законов федеральными министерствами, госу­дарственными комитетами, службами и иными федераль­ными органами исполнительной власти, представительны­ми (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органа­ми военного управления, органами контроля, их должност­ными лицами, а также органами управления и руководите­лями коммерческих и некоммерческих организаций. Специфика этой отрасли прокурорского надзора определя­ется сферой общественных отношений, связанных с права­ми и свободами граждан.

В предмет данной отрасли прокурорского надзора вхо­дит соблюдение норм Конституции РФ, определяющих пра­ва и свободы граждан и исполнение большого числа зако­нов, объединенных сферой регулирования наиболее важных прав и свобод человека и гражданина. В их числе могут быть названы трудовые, избирательные права, право на со­циальную защиту и обеспечение, равенство прав мужчины и женщины и ряд других.

**3. Надзор за исполнением законов органами, осуще­ствляющими оперативно-розыскную деятельность, доз­нание и предварительное следствие.**

Эта отрасль выделена из единого прокурорского надзора в связи с исключитель­ной важностью для каждого гражданина и государства дея­тельности органов, осуществляющих оперативно-розыск­ную деятельность, дознание и предварительное следствие, спецификой этой деятельности и комплексом законов, ее ре­гулирующих. Названные виды деятельности затрагивают важнейшие права и свободы граждан, их нарушения влекут за собой тяжелые, иногда непоправимые последствия для граждан, могут причинять им невосполнимый вред.

Данное направление прокурорского надзора призвано обеспечить не только законные права и свободы граждан, но и интересы государства. В случаях совершения преступле­ний, посягающих непосредственно на интересы государства (государственную федеральную собственность, порядок уп­равления, правосудие и др.), прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, требует от органов, осуществляю­щих оперативно-розыскную деятельность, дознание и пред­варительное следствие, своевременного и полного рассле­дования, установления размеров причиненного ущерба и принятия мер к его возмещению и т.д., тем самым защищая интересы государства.

Важно отметить, что осуществление прокурорского над­зора в рассматриваемой сфере призвано обеспечивать права и свободы не только лиц, совершивших преступление, но и потерпевших от конкретного преступления, а также права и свободы иных законопослушных граждан, о чем на практике иногда забывается.

**4. Надзор за исполнением законов администрация­ми органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудитель­ного характера, администрациями мест содержания и заключенных под стражу.**

Выделение этой отрасли из еди­ного прокурорского надзора, как и в предыдущем случае, объясняется исключительной важностью специфического комплекса законов, регулирующих права и свободы граждан, задержанных в связи с подозрением в совершении преступле­ния, заключенных под стражу или отбывающих наказание, особенностями деятельности органов, исполняющих эти зако­ны. Режим законности распространяется не только на дозна­ние, предварительное следствие и оперативно-розыскную де­ятельность. Лица, чья вина в совершении преступления установлена судом, к которым уже применяются меры нака­зания, также имеют права и свободы. Эти права и свободы определены и четко регулируются специальным законода­тельством, прежде всего нормами УИК РФ (уголовно-исполнительного кодекса).

Закон о прокуратуре предусматривает осуществление надзора за исполнением законов, регламентирующих права и свободы не только осужденных, но и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, в случае их за­держания или заключения под стражу. Так как при этом вина указанных лиц еще не установлена судом, прокурор­ский надзор должен выступать гарантией законности осу­ществленного ограничения свободы этих граждан. В этом также просматривается двуединая задача прокурорского надзора — обеспечение прав и свобод граждан и интересов государства.

**5. Самостоятельным направлением в деятельности прокуроров является их участие в рассмотрении дел судами.**

Согласно Закону о прокуратуре (ст. 35, 36, 39) прокурор участвует в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и ад­министративных дел.

В соответствии с требованиями Закона о прокуратуре про­курор, участвуя в рассмотрении уголовных, гражданских и иных дел, осуществляет две основные функции. *Первая* — он принимает непосредственное участие в судопроизводстве по конкретным уголовным, гражданским, арбитражным и адми­нистративным делам. С учетом положений процессуального законодательства о состязательности судебного процесса в этих случаях прокурор выступает в качестве равноправного учас­тника, стороны уголовного, гражданского или арбитражного судопроизводства.

*Вторая функция* прокурора состоит в **оспаривании не­законных решений, приговоров, определений и по­становлений суда.** Реализация этой функции, закрепленной в п. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре, предполагает право и обя­занность прокурора обжаловать в установленном процессу­альным законодательством порядке указанные акты суда в случаях выявления их незаконности или необоснованности.

Осуществление указанных функций прокурором пресле­дует решение нескольких задач. Наиболее важные из них: защита прав и свобод человека и гражданина, защита охра­няемых законов интересов общества и государства, защита прав предприятий, организаций и иных юридических лиц.

Решение поставленных задач в процессе участия проку­рора в рассмотрении конкретных дел или осуществлении надзора за законностью издаваемых судом правовых актов осуществляется путем применения предоставленных проку­рору законом полномочий.

В п. 4 ст. 35 Закона о прокуратуре сказано, что полно­мочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством РФ. К сказанному следует добавить, что полномочия прокурора, не участвующего в судебном рассмотрении дел, но проверя­ющего законность решений суда по этим делам (например, в порядке надзора), также регламентируются процессуаль­ным законодательством.

Помимо этого ряд полномочий прокурора прямо преду­смотрен в самом Законе о прокуратуре. Так, в соответствии со ст.35 названного Закона прокурор имеет следующие права:

1. *участвовать в рассмотрении дел судами*;
2. *осуществлять уголовное преследование в суде*;
3. *выступать в качестве государственного обвинителя в суде*.
4. *обратиться в суд с заявлением*.

Это полномочие пред­полагает возможность для прокурора обратиться в суд с заявлением о признании правовых актов должностных лиц незаконными и, следовательно, недействительными; с иско­выми заявлениями с целью защиты материальных и иных интересов отдельных граждан, групп населения или юриди­ческих лиц;

1. *вступить в дело, если этого требует защита прав граж­дан и охраняемых законом интересов общества или государ­ств*а.
2. *обжаловать в вышестоящий суд не вступившее в за­конную силу незаконное или необоснованное решение, при­говор, определение или постановление суда*.
3. *обжаловать вступившие в законную силу решение, при­говор, определение или постановление суда по любому делу*.

Генеральный прокурор РФ имеет дополнительные права:

- *Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам*;[[10]](#footnote-10)

В Законе о прокуратуре перечислены лишь основные полномочия прокурора, реализуемые в процессе участия в рассмотрении судом дел и оспаривании судебных решений, приговоров, определений и постановлений. Участвуя в судо­производстве по конкретным делам, прокурор реализует организационные полномочия, полномочия по ведению су­дебного следствия, участию в кассационной и надзорной ин­станции и ряд других. Эти полномочия различаются в зави­симости от категорий рассматриваемых дел: уголовных, гражданских или арбитражных.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В данной работе автор представил точку зрения о необходимом месте прокуратуры в системе государственных органов Российской федерации, относительно существующего положения, закреплённого Конституцией Российской Федерации, определил место её рекомендуемого месторасположения.

Уяснил неотделимость принципов организации и деятельности прокуратуры, выяснил для себя особую значимость этих принципов для современного этапа развития России. Ознакомился с построением системы органов прокуратуры, подчиненностью и подотчетностью её работников.

Обозначил основные направления прокурорского надзора, их направленность и значимость для развивающихся общественных отношений в России.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.**

1. Конституция РФ. – М., 1993.
2. Конституция (основной закон) СССР. – "Ведомости ВС СССР", 1977, N 41, ст. 617.
3. Федеральный закон «О прокуратуре Российской федерации» от 17.01.92 г. № 2202–1 в ред. ФЗ от 24.07.2007 N 214-ФЗ. – М., 2007.
4. УИК РФ. – "Собрание законодательства РФ", 13.01.1997, N 2, ст. 198.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право России. Учебник для вузов. ЮРИСТЪ М., 2006.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник для вузов. М., 2006.
7. Баглай М.В. Конституционное право России. Учебник для вузов. М., 2006.
8. Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России. // Государство и право. — 2003. – № 5. – С. 34-41.
9. Бессарабов В.Г, Роль прокуратуры в правозащитной деятельности государства / В. Бессарабов, Е. Конах // Уголовное право. – 2004. – № 1. – С. 133-135.
10. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей / А.Б. Елизаров // Гос. Власть и местное самоуправление. – 2004. – № 1. – С. 9-11.
11. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994.

1. Согласно п.1 ст.104 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-1)
2. Согласно п.2 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-2)
3. Согласно п.3 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-3)
4. Согласно п.4 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-4)
5. Согласно п.5 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-5)
6. Согласно п.2 ст.4 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-6)
7. Согласно п.7 ст.12 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-7)
8. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полно­мочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [↑](#footnote-ref-8)
9. Согласно п.1 ст.21 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-9)
10. Согласно ст.39 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-10)