П Л А Н :

1.История создания и развития Российской прокуратуры.

2.Участие прокуроров и следователей в правотворческой деятельности.

3.Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

4.Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

5.Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

6.Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних.

7.Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства.

8.Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов представительной и исполнительной власти и других органов.

9.Законодательство об организации и деятельности прокуратуры РФ.

10.Место прокуратура в государственном механизме, принципы организации и деятельности прокуратуры.

Прокуратура - от латинского procure предотвращаю, обеспечиваю, проявляю заботу.

В большинстве стран система специальных государственных органов, осуществляющих функцию уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве. В одних странах прокуратура является составной частью суда, в других организационно отделена от него. В некоторых странах прокуратура входит в систему министерства юстиции (США, Франция, Нидерланды, Австрия, Япония, Польша).

Традиционно российская прокуратура наделена более широкими правомочиями. Созданная 275 лет назад Петром 1 как «око государево» прокуратура выполняла также функцию наблюдения за исполнением царских указов и повелений на всех территории страны. Несмотря на последующие этапы развития страны, некоторые изменения статуса прокуратуры, содержательная сущность ее обвинительной и надзорной деятельности многие десятилетия продолжала сохраняться. Внесенные судебной реформой 1864 года ограничительные коррективы в сторону сужения ее надзорных полномочий, в послеоктябрьский период были признаны несостоятельными. Новая прокуратура Российской Федерации, а с образованием СССР и прокуратуры Союза, формировалась как единая, независимая, централизованная система, имеющая основной задачей обеспечение высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами ведомствами, предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местной власти, а также гражданами.

Более того, надзорными правомочиями прокуратура стала обладать и в отношении судебных решений. Принятие 17 ноября 1995 года на базе Конституции РФ 1993г новой редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внесло существенные новшества в ее государственно-правовой статус, отвечающий задачам демократического реформирования российского общества и реалиям переходного периода.

Аккумулируя все ценное из прошлого опыта российской прокуратуры и, прежде всего, сохранив централизацию ее построения и задачу единства законности на всей территории страны, новый Закон усилил правоохранное назначение прокуратуры, особенно в сфере защиты прав и свобод человека. Впервые этому направлению надзора в Законе посвящена специальная глава, где четко регулируются полномочия прокурора, средства и формы реагирования на нарушения личной неприкосновенности, политических, социально-экономических и иных прав и свобод граждан. Важной новеллой явилось распространение надзора не только на низкие, но и на более высокие этажи власти, включая представительную(законодательную) и исполнительную власть субъектов федерации. По существу прокурорский надзор распространяется на все сферы жизни, урегулированные законом, сохраняя функцию уголовного преследования, включая предварительное следствие и поддержание обвинения в суде, Закон наделяет прокуратуру таким важным государственным правомочием, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Смысл понятия «координация» означает согласование. Применительно к координации деятельности правоохранительных органов это означает разработку и практическую реализацию совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью и иными правонарушениями, укреплению законности и правопорядка. Перед правоохранительными органами стоят весьма сложные и ответственные задачи по борьбе с преступностью и устранению причин, их порождающих.

Координация деятельности правоохранительных органов позволяет устранить разнобой и параллелизм в их работе, создать единый фронт с любыми преступлениями, найти правильное сочетание методов воспитания и убеждения со средствами принуждения и наказания.

Координация деятельности правоохранительных органов вовсе не означает, что эти органы утрачивают свою процессуальную самостоятельность и специфику организации и деятельности каждого из них в пределах полномочий по выполнению стоящих перед ними задач.

В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента РФ № 567 от 18 апреля 1996г, руководящая роль в координации возложена на органы прокуратуры. Генеральный прокурор РФ в приказе № 34 от 26 июня 1997г «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» отмечает, что «координация деятельности правоохранительных органов является важнейшим направлением в работе прокуратуры».

Формами координации являются:

1. Организация и проведение межведомственных совещаний.
2. Совместные выезды работников правоохранительных органов в республики, края, города и районы для проведения проверки и оказания практической помощи местным органам в организации борьбы с преступностью.
3. Составление совместных планов по организации борьбы с преступностью.
4. Направление совместных информационных писем и методических рекомендаций.
5. Методические письма.
6. Установление единого учета и статистической отчетности.

Соблюдение законности органами дознания и предварительного следствия в существенной мере обеспечивается прокурорским надзором, а эффективность последнего правильной его организацией. Необходимо отметить, что состояние прокурорского надзора за исполнением законов в этой стадии уголовного судопроизводства пока еще имеет существенные недостатки. По значительной части уголовных дел не обеспечивается надлежащего расследования, нарушается закон и допускается волокита, многократно, нередко без достаточных оснований, продлеваются сроки расследования, отмечается неудовлетворительная раскрываемость преступлений. Все это связано с недостатками прокурорского надзора за следствием и дознанием.

В приказе № 31 от 18 июня 1997г «Об организации прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием» Генеральный прокурор ставит перед подчиненными ему прокурорами задачу организовать надзор за законностью производства дознания и предварительного следствия так, чтобы ни одно действие или принятое решение органов дознания и предварительного следствия не расходилось с законом.

Состояние борьбы с преступностью, принятие нового Уголовного кодекса РФ и внесение существенных изменений в УПК РСФСР вызывают необходимость дальнейшего совершенствования прокурорского надзора в стадии дознания и предварительного следствия, усиления контроля за исполнением принимаемых прокурором решений.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, прокуроры организуют свою работу таким образом, чтобы не подменять начальников следственного отдела(управления) органов внутренних дел. Их полномочия по контролю и своевременностью действий следователя по расследованию и предупреждению преступлений регламентированы законом (ст.127 прим.УПК).Начальник следственного отдела проверяет уголовные дела, дает указания следователю о производстве предварительного следствия, о привлечении лица в качестве обвиняемого, юридической оценке преступления, определении объема обвинения, производстве отдельных следственных действий. Прокурор следит за тем, чтобы указания начальника следственного отдела давались в письменной форме, а наиболее существенные из них приобщались к уголовному делу.

Среди основных направлений прокурорского надзора. есть и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В этом направлении осуществляется надзор за соблюдением Конституции РФ и 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.

В предмет данного направления прокурорского надзора входит исполнение большого числа законодательных актов, объединенных сферой регулирования прав и свобод человека и гражданина. Исполняют эти нормативные акты десятки, если не сотни тысяч организаций, учреждений, их должностные лица, а также чрезвычайно многочисленные руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Характеризуя данное направление прокурорского надзора, следует особо подчеркнуть его приоритетность как отражение важного пути реализации государственной политики в области защиты прав и свобод человека и гражданина РФ.

Действующее законодательство регулирует различные стороны жизни несовершеннолетних: воспитание в семье или детских учебно-воспитательных учреждениях; получение общего и профессионального образования труд и охрану труда несовершеннолетнего; здоровье и проведение досуга.

Приказ Генерального прокурора РФ № 30 от 18 мая 1995г требует особого внимания прокуроров соблюдению законодательства, регулирующего семейное воспитание и трудовые правоотношения несовершеннолетних.

Комплексное закрепление прав несовершеннолетнего в каждой из этих сфер жизни нашло отражение в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24 июля 1998г, где определены основные направления обеспечения прав несовершеннолетних и установлены основные гарантии прав и законных интересов несовершеннолетних, предусмотренных Конституцией РФ. Основными направлениями применения предусмотренных названным законом мер защиты прав несовершеннолетних является деятельность в области образования и воспитания, здравоохранения, профессиональной подготовки и занятости, отдых и оздоровление, формирование социальной инфраструктуры, защита от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, и др.

Прокуроры осуществляют надзор за соблюдением закона о предоставлении несовершеннолетним определенных льгот :запрещение применения труда на тяжелых работах, с вредными и опасными условиями, на подземных работах. Запрещается труд несовершеннолетних на сверхурочных работах, а также в выходные дни.

Осуществляя надзор за соблюдением законов о труде несовершеннолетних, прокуроры следят за тем, чтобы их труд сочетался с обучением и воспитанием, подготовкой к участию в общественном производстве.

В связи с ухудшением в стране экологической обстановки и необходимостью усиления прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и окружающей среды в системе органов прокуратуры учреждены природоохранные прокуратуры. Они созданы по принципу межрайонных прокуратур с соответствующей штатной численностью : прокурор, его заместитель, помощники прокурора, следователи.

Перед природоохранными прокуратурами стоят ответственные в современной обстановке задачи: добиваться ликвидации источников загрязнения, квалифицированно расследовать уголовные дела этой категории; осуществлять надзор за законностью рассмотрения этих дел в судах; решительно реагировать на факты бесхозяйственного отношения к природным богатствам, загрязнения атмосферы, воздуха, земель и водных источников. Свою деятельность по охране природы прокуроры должны осуществлять во взаимодействии с органами Госкомитета РФ по охране окружающей среды и другими заинтересованными организациями.

Природоохранные прокуратуры осуществляют расследование экологических преступлений. Прокуроры участвуют в качестве государственных обвинителей при рассмотрении судами уголовных дел, надзор за расследованием которых они осуществляли в остальных случаях государственное обвинение поддерживают территориальные прокуратуры.

Характеризуя направление прокурорского надзора за исполнением и законностью правовых актов, следует отметить чрезвычайную широту предмета надзора, в связи с чем в теории прокурорского надзора, прежнем законодательстве и на практике оно называлось «общий надзор». В предмет данной отрасли входит огромное количество чрезвычайно разнообразных по содержанию нормативных актов. Их многочисленность и разнообразие не позволяют в полной мере классифицировать или перечислить все их основные виды.

Более подробно в Законе о прокуратуре характеризуются объекты данного направления надзора.Согласно ст. Закона о прокуратуре ими являются : 1)федеральные министерства; 2)государственные комитеты;

3)государственные службы;

4)иные федеральные органы исполнительной власти;

5)представительные органы государственной власти субъектов РФ;

6)исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

7)органы местного самоуправления;

8)органы военного управления;

9)органы контроля;

10)должностные лица перечисленных органов;

11)органы управления коммерческих и некоммерческих организаций;

12)руководители коммерческих и некоммерческих организаций;

Особое отличие названного направления прокурорского надзора состоит в том, что оно осуществляется в двух формах. Согласно ст.21 Закона о прокуратуре прокурорский надзор в данном направлении осуществляется не только за соблюдением законов, но и за соответствием законам правовых актов, издаваемых перечисленными в этой статье объектами надзора.

Устанавливая это право и обязанность прокуроров осуществлять надзор за законностью правовых актов, Закон о прокуратуре не конкретизирует ни законы, которым должны соответствовать правовые акты, ни виды этих актов. Установлено только, что эти акты издаются объектами исполнения законов, перечисленными в той же ст.21 Закона о прокуратуре. Кроме того, следует иметь в виду, что порождающие, прекращающие или изменяющие правовые (юридические) отношения.

Конституция РФ, принятая

12 декабря 1993 года, а также Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в редакции федеральных законов от 17 ноября 1995 года и от 10 февраля 1999 года, являются основными законодательными актами, определяющими принципы организации, деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. В Конституции РФ провозглашено(ст.129), что Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Закрепленный в Конституции РФ принцип единства и централизации системы органов прокуратуры позволяет единую политику в осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Конституция РФ определяет порядок наделения прокуроров полномочиями.

Полномочия, организация и порядок деятельности Прокуратуры РФ определяется федеральным законом (п.5 ст.129 Конституции). Федеральный закон «О прокуратуре РФ», принятый 17 января1992 года, в редакции Федерального закона « О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 1 февраля 1999г занимает особое место среди всех нормативных актов, регулирующих организацию и деятельность органов прокуратуры. Его значение определяется прежде всего его универсальностью, то есть тем, что он регулирует все направления деятельности прокуроров, предмет и пределы надзора, полномочия прокуроров, порядок прохождения службы и другие виды деятельности. В то же время Закон не подменяет и не заменяет иных норм законодательства, регулирующих уголовно-процессуальную, гражданско-процессуальную, арбитражно-процессуальную и иную деятельность прокуроров.

Закон о прокуратуре определяет не только полномочия прокуроров в различных направлениях надзора, но и

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ РФ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ, ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ.

Принципы организации и деятельности прокуратуры – это наиболее общие, руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многогранной деятельности органов прокуратуры и основные предъявляемые к ней требования. Так как принципы определяют наиболее общие признаки и требования, то они обязательны для любого прокурорского работника, независимо от занимаемой должности или конкретного направления деятельности. Организация и осуществление прокурорского надзора органически взаимосвязаны и практически неразделимы. Основные принципы закреплены в Конституции РФ (ст.129) и в Законе о прокуратуре РФ (ст.4).

-Принцип централизации.

Он относится к организации системы прокуратуры, но вместе с тем они имеет принципиально 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.

Централизация органов прокуратуры вызвана необходимостью обеспечения единой законности на всей территории РФ, что невозможно осуществить без руководства прокурорами из единого центра.

Принцип централизации обеспечивает единство прокурорской практики, направляемой и координируемой Генеральной прокуратурой РФ. При реализации этого принципа проявляется сочетание единого руководства с инициативой, творческой активностью прокуроров на местах. Принцип централизации реализуется и в том, что назначение прокуроров и их подчиненность идет только по вертикали: нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры – Генеральному прокурору РФ.

Исходя из принципа централизации каждый вышестоящий прокурор обязан осуществлять руководство и контроль за работой подчиненных ему прокуроров и несет ответственность за правильную организацию работы по осуществлению надзора подчиненными прокурорами.

-Принцип единства прокурорского надзора.

Согласно ст.129 Конституции РФ прокуратура – единая федеральная система территориальных, специализированных(военные, транспортные, природоохранные и др.) прокуратур, которые подчиняются единому центру – Генеральной прокуратуре РФ. Принцип единства прокурорского надзора выражается в единообразных формах организации и деятельности 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.

Принцип единства прокурорского надзора реализуется в единоличном разрешении прокурором всех вопросов, связанных с прокурорским надзором. Все приказы и указания прокурора подписываются им лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров. Вышестоящий прокурор моет единолично отменить акт надзора нижестоящего прокурора.

Осуществляя надзор за исполнением законов, каждый прокурор лично вносит протесты на незаконные акты, представления, возбуждает уголовные дела, принимает иные решения.

 -Принцип законности.

Этот принцип-необходимое условие реализации всех остальных принципов деятельности прокуратуры. Законность – один из основополагающих принципов государственного руководства обществом в целом, важное средство укрепления и развития государственности, упрочения охраны и развития экономической базы государства, необходимое условие демократической системы государства.

Законность как принцип прокурорского надзора означает, что все органы прокуратуры осуществляют свои надзорные функции в строгих рамках закона, соблюдая предусмотренные законом права и интересы юридических и физических лиц. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры могут действовать только в пределах своих определенных законом полномочий.

Принцип законности имеет особое значение для прокурорского надзора потому, что на него возложена обязанность следить за исполнением законов всеми юридическими и физическими лицами, а потому сама прокуратура, выполняя эту функцию, обязана предельно точно и неукоснительно соблюдать законы.

Осуществляя свои полномочия, прокуроры действуют в интересах охраны закона и должны неуклонно соблюдать законность в собственной деятельности. Малейшее отступление от этого требования или ослабление надзора за исполнением законов в деятельности других органов и должностных лиц не только подрывают авторитет прокуратуры как органа надзора, но и наносят ущерб состоянию законности в стране.

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

-Принцип независимости прокурорского надзора.

Согласно ст.4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов независимо от федеральных органов, органов местного самоуправления, иных органов и общественных объединений. Это положение закона имеет принципиальное значение.

Сущность этого принципа заключается в том, что каждый прокурор в своей деятельности независим и при выполнении возложенных на него обязанностей руководствуется законами и изданными в соответствии сними приказами и указаниями Генерального прокурора РФ.

Независимость органов прокуратуры не означает отрыва прокуроров от местных органов власти и управления. Свои организационные мероприятия прокуроры осуществляют в тесном контакте с центральными и местными органами представительной и исполнительной власти.

Принцип независимости организации и осуществления надзора имеет важнейшее государственное и политическое значение, т.к. только при последовательном соблюдении этого принципа прокуратура может достичь поставленных перед ней государством целей и задач.

Осуществление принципа независимости органов прокуратуры обеспечивается их организационным построением, порядком назначения прокурорских кадров, установленной законом системой 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 воспрепятствовать в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом уголовную или административную ответственность.

Одной из черт этого принципа является политическая независимость прокурора. Предусмотренное п.4 ст.4 Закона о прокуратуре запрещение прокурорам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, или принимать частие в их деятельности исключает возможность влияния этих объединений на прокурора, а следовательно, и на принимаемые им решения в процессе прокурорского надзора.

-Принцип гласности.

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

Одна из форм реализации названного принципа прокурорского надзора закреплена в п.6 ст.12 Закона о прокуратуре. Согласно этой статье Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и отчет о проделанной работе по их укреплению. Из этого закона вытекает, что прокуратура информирует органы государственной власти не только о состоянии законности в РФ, но и о результатах своей работы по ее укреплению.

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

Важность этого принципа определяется тем, что его реализация способствует информированности органов государственной власти и общества о состоянии законности и правопорядка в стране, повышению уровня правосознания населения и в конечном итоге – укреплению законности. Последнее имеет особо важное значение для 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 следует иметь в виду, что не вся информация о работе прокуратуры по конкретным делам может быть предана гласности. В тех случаях, когда предание гласности информации о работе прокуратуры по конкретным делам может причинить вред интересам государства и граждан, такая гласность не допускается. Сказанное не изменяет вывода о том, что принцип гласности – необходимое условие прокурорского надзора, значимость которого существенно возросла на современном этапе развития демократии в РФ.

ЛИТЕРАТУРА :

1. Конституция РФ 1993г
2. Федеральный закон « О прокуратуре в Российской Федерации» от 17.01.92г в редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 10.02.95гнта РФ № 567 от 18.04.96г