**Лекция 8. Прокуратура РФ**

**1. Понятие и система органов прокуратуры**

Прокуратура - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (пункт 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации).

Деятельность прокуратуры регламентирована Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также другими федеральными законами (закон об ОРД, УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, КАС РФ и др.); международными договорами; Указами Президента РФ; приказами Генерального прокурора.

Из данного понятия следует, что прокуратура представляет собой систему органов. Под системой понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство. Система подразумевает наличие единой законодательной базы организации и деятельности всех органов и учреждений прокуратуры, общие цели, задачи и принципы ее построения, финансирование из одного источника, подчинение всех элементов прокурорской системы единому центру.

В соответствии с указанным законодательством систему органов прокуратуры составляют:

1. Генеральная прокуратура РФ.

2. Прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

3. Прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

4. Научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами.

Верхнюю ступень занимает Генеральная прокуратура РФ, которая руководит системой и контролирует работу нижестоящих прокуратур. Вторым звеном системы органов прокуратуры РФ являются прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры. Третьим, нижним, звеном системы органов прокуратуры РФ являются прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры.

Кроме того, это определение дает возможность выделить три вида прокуратуры или три вертикали: военные, территориальные и специализированные прокуратуры, которые замыкаются на центр - Генерального прокурора РФ.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры, научные и образовательные организации имеют в оперативном управлении объекты социально-бытового и хозяйственного назначения. Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

**2. Функции деятельности прокуратуры**

Функции прокуратуры - это основные направления ее деятельности, отражающие ее сущность и направленные на осуществление стоящих перед ней целей.

Функции (направления) деятельности органов прокуратуры:

1. Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

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

4. Надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

6. Уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

7. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

8. Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

9. Участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее - суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

10. Участие в правотворческой деятельности.

Основной, главенствующей функцией прокуратуры является надзорная функция. Она охватывает большой круг юридических и физических лиц (объектов и субъектов надзора). К ним можно отнести органы государственной власти, органы местного самоуправления, военные органы, органы контроля, а также коммерческие и некоммерческие организации и т.д. Под надзор попадают должностные лица и руководители этих организаций. Кроме того, надзору подлежат службы судебных приставов, органы уголовно-исполнительной системы и органы, осуществляющие оперативно-розыскные действия, дознание и предварительное следствие.

В законе обозначена также функция уголовное преследование. Под уголовным преследованием понимается процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п.55 ст.5 УПК РФ). Уголовно-процессуальное законодательство наделяет прокурора, как должностное лицо правом осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства (ст. 37 УПК РФ). Оно может выражаться как в принятии различных процессуальных решениях на досудебной стадии уголовного судопроизводства (например, направлении материалов прокурорской проверки в следственный орган для принятия решения о возбуждении уголовного дела), так и в поддержании государственного обвинения по уголовным делам в судах общей юрисдикции.

Следующая функция - участие прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства, выражающаяся в инициировании прокурорами в установленных законом случаях перед судами соответствующего уровня и специализации вопросов, требующих судебного решения, а также в обязательном участии прокуроров в предусмотренных законом случаях в рассмотрении судами дел определенных категорий.

Прокурор осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Это выражается в том, что под руководством прокуратуры проводятся различные совместные мероприятия с органами службы безопасности, следственными органами, таможенными органами и другими правоохранительными органами, направленные на предупреждение преступлений, снижение уровня преступности, как в отдельных регионах, так и в целом по стране.

Следующая функция - административное преследование. Прокурор наделен правом возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление. Данное постановление выносится в сроки, установленные статьей 28.5 вышеуказанного Кодекса. Постановление прокурора об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления постановления об административном правонарушении.

В некоторых изданиях к числу функции авторы относят международное сотрудничество. Однако, международное сотрудничество следует рассматривать не как самостоятельную функцию (направление деятельности), а как осуществление в пределах своей компетенции прямых связей с соответствующими органами других государств и международными организациями с целью выполнения своих основных функций.

Закон четко ограничивает функции органов прокуратуры и запрещает возложение на нее функций не предусмотренных законами.

**3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры**

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры – это мировоззренческие идеи основополагающего характера, выраженные в нормах права, определяющие место и роль прокуратуры в механизме осуществления государственной власти, а также устанавливающие цели, задачи ее деятельности, полномочия и правовые средства их реализации.

Система принципов организации и деятельности органов прокуратуры

1. Принцип законности.

2. Принцип единства в организации и деятельности прокуратуры.

3. Принцип централизации.

4. Принцип гласности.

5. Принцип внепартийности.

6. Принцип независимости.

7. Принцип обязательности исполнения указаний прокурора.

Принцип законности:

а) Прокурор надзирает за исполнением законов всеми органами и учреждениями, указанными в законе о прокуратуре, а также должностными лицами этих органов;

б) Прокурор, выполняя функцию по надзору, должен сам строго соблюдать законодательство и другие требования, содержащиеся в приказах и распоряжениях Генерального прокурора;

в) Незаконные решения прокурора могут быть обжалованы вышестоящему прокурору или в суде.

Принцип единства в организации и деятельности прокуратуры:

а) Единая система органов прокуратуры;

б) Единые цели и задачи органов прокуратуры;

в) Единая правовая база организации и деятельности органов прокуратуры;

г) Единые формы реагирования прокуроров на нарушения законности.

Принцип централизации:

а) Неукоснительное подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим;

б) Подчинение всех прокуроров Генеральному прокурору;

в) Вышестоящие прокуроры обязаны контролировать деятельность нижестоящих.

Принцип гласности:

а) Генеральный прокурор ежегодно информирует Президента, правительство, Государственную Думу и Совет Федерации о состоянии правопорядка и законности в стране;

б) Все прокуроры обязаны информировать население о состоянии законности и мерах, принимаемых по борьбе с преступностью;

в) Прокуроры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства.

Принцип внепартийности:

а) Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели;

б) Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений;

в) Прокурор не может быть членом политической партии;

г) Прокурор не должен использовать свое служебное положение в партийных интересах.

Принцип независимости:

а) Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти;

б) Финансирование органов прокуратуры осуществляется за счет средств федерального бюджета;

в) Воздействие в какой-либо форме на прокурора влечет за собой установленную законом ответственность;

г) В законе о прокуратуре закреплена неприкосновенность прокурора.

Принцип обязательности исполнения решений прокурора:

а) Законодательство предусматривает право прокурора требовать от руководителей и других должностных лиц выделения специалистов в ходе проверок;

б) Прокурор имеет право требовать от руководителей проведения проверок подконтрольных учреждений;

в) Прокурор имеет право вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений;

г) Решения прокуроров, принимаемые в ходе проведения прокурорских проверок на незаконные акты (протест, представление, предостережение, постановление и др.) подлежат исполнению.

д) Неисполнение законного требования прокурора влечет за собой административную ответственность.

**4. Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должность прокуроров**

Прокурорами могут быть граждане РФ:

− Имеющие высшее юридическое образование;

− Обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами;

− Способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Генеральным прокурором РФ и его заместителем может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет.

Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Прокурором субъекта Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет и имеющий стаж службы не менее 7 лет в органах и учреждениях прокуратуры.

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации. На должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет 150 и имеющий стаж службы не менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры.

Ограничения, связанные с приемом и нахождением лиц на службе в органах прокуратуры

Лицо не может быть принято на службу в органы прокуратуры и находится на указанной службе, если оно:

− имеет гражданство иностранного государства;

− признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;

− лишено решением суда права занимать государственные должности в течении определенного срока;

− имело или имеет судимость;

− имеет заболевание, которое препятствует исполнению служебных обязанностей;

− состоит в близком родстве или свойстве с работником прокуратуры, если их служба связана с непосредственным подчинением;

− отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Ограничения для прохождения службы в органах прокуратуры

Закон о прокуратуре запрещает прокурорским работникам:

− заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной, творческой;

− быть депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти;

− заниматься предпринимательской деятельностью;

− состоят членом управления коммерческой организации;

− получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

− прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели;

− получать вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей.

Порядок привлечения прокуроров к уголовной и административной ответственности:

1. Не допускается задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого транспорта.

2. Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором проводится органами прокуратуры (на период проверки прокурор отстраняется от должности).

3. В случае задержания на месте преступления прокурор лишается иммунитета.

4. Уголовные дела в отношении прокуроров подследственных Следственному комитету РФ, они возбуждаются в особом порядке, предусмотренном ст. 448 УПК РФ.

**5. Полномочия прокурора**

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

1. По предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

2. Требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены законодательством; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

3. Вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

− освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

− опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

− вносит представление об устранении нарушений закона.

**6. Формы реагирования прокурора на нарушения законности**

Правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законов являются предусмотренные законодательством и совершаемые в установленном порядке действия по устранению выявленных нарушений законов, а также причин и условий, им способствующих и привлечению к ответственности виновных лиц.

Акты прокурорского надзора:

1. Это специфические правовые акты, вносимые прокурором в порядке реализации своих полномочий;

2. Они обязывают другой орган или должностное лицо реагировать на него установленным законом образом.

Классификация актов прокурорского реагирования:

1. Общие (для всех отраслей прокурорского надзора):

- протест;

- представление;

- постановление;

- предостережение.

2. Специфические (характерные для отдельных отраслей):

- заявление ходатайств;

- дача заключений.

Опротестование правовых актов, противоречащих закону

Протест вносится прокурором или его заместителем в случаях выявления правовых актов или их отдельных предписаний, противоречащих закону должностному лицу или органу, которые издали эти акты или обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством (ст.23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

*Сущность опротестования:*

Прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, от имени РФ, указывает, в чем именно выражено нарушение закона, и требует от соответствующего органа отменить незаконный акт или привести его в соответствие с законом, восстановить права и свободы граждан, а также права и законные интересы государственных и иных органов.

Реквизиты протеста:

1. Наименование органа или должностного лица, которым вносится протест.

2. Название документа – протест.

3. Номер и дата издания незаконного акта.

4. Краткое изложение содержание незаконного акта.

5. Изложение существа нарушений.

6. Ссылка на закон, который нарушен.

7. Предложение прокурора об отмене незаконного акта.

8. Указание на необходимость рассмотрения протеста и о незамедлительном сообщении об этом прокурору.

9. Должностное положение и классный чин прокурора, принесшего протест и его подпись.

*Представление об устранении нарушений закона (ст.24ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).*

1. Представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона;

2. Представление вносится на основе обстоятельно проведенной прокурорской проверки;

3. Срок реагирования на представление – месяц.

*Постановление прокурора*

1. В случае выявления признаков состава административного правонарушения прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении (ст.25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

2. При обнаружении в ходе проверок лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию или аресту несудебными органами, прокурор выносит постановление об освобождении лица, незаконно задержанного в административном порядке (ст.22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

3. В случае обнаружения в ходе прокурорской проверки признаков состава преступления прокурор не возбуждая уголовного дела направляет материалы в орган, уполномоченный проводить дознание или следствие в соответствии с правилами подследственности.

*Предостережение о недопустимости нарушений закона (ст.25-1ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»)*

Прокурор или его заместитель при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях в целях их предупреждения объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Признаки предостережения:

1. Правом объявления предостережения обладают только прокурор или его заместитель.

2. Предостережение объявляется только должностным лицам.

3. Оно объявляется лишь при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

4. Предостережение объявляется только в письменном виде.

5. Предостережение применяется в целях предупреждения правонарушений. Сущность предостережения заключается в предъявлении прокурором соответствующему должностному лицу, готовящемуся совершить противоправное деяние, требования об отказе от его совершения и разъяснении ему возможных для него последствий, в случае его совершения.