Содержание

[Основная часть 3](#_Toc467834998)

[Задачи 16](#_Toc467834999)

[Список источников 17](#_Toc467835000)

# Основная часть

1. Функции и направления деятельности органов прокуратуры.

Предназначение прокуратуры в системе государственных органов, разделения и взаимодействия властей предопределяется точностью и полнотой состава функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач.

Ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет предмет, структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции.

Закон о прокуратуре содержит указание на функции в ряде норм. Уже в ст. 1, определяя понятие прокуратуры. Закон раскрывает его через основную функцию - надзор за исполнением законов. При этом подчеркивается, что "прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами". В другой норме определяется, что "на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами" (ст. 3).

В п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре содержится по существу перечень основных функций прокуратуры. Однако в нем не содержится общее определение понятия функции.

Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации. Названные элементы, характеризующие функцию, находятся в строгой взаимозависимости. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности должно неизбежно влечь корректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью каждой функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую правовую форму.

Важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является полнота, внутренняя взаимосвязанность и взаимообусловленность функций. Такая взаимообусловленность вытекает из единства задач обеспечения законности и правопорядка.

Главной функцией прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов. Она закрепляется в ст. 1 Закона о прокуратуре. В зависимости от сфер правовых отношений, в которых осуществляется деятельность прокуратуры (сферы органов управления, органов предварительного расследования, органов исполнения наказаний и др.), надзорная функция подразделяется на подфункции. Каждая из этих подфункций сохраняет все структурные части функции, наполняя их вместе с тем различным содержанием. Наиболее заметны различия в особенностях предмета надзора, в процедурах его осуществления, объеме и характере полномочий прокуроров и правовых последствий применения соответствующих им правовых средств. К числу таких подфункций относятся:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, 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 и за соответствием законам издаваемых ими правовых актов:

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина названными выше органами и лицами.[[1]](#footnote-1)

Одна из сущностных характеристик надзора прокурора состоит в его деятельности по проверке исполнения законов, установлении правонарушений, их правовой оценке и в требовании (предложении) к компетентным органам и должностным лицам принять меры к устранению выявленных нарушений. В некоторых сферах правовых отношений в связи с их спецификой прокурор полномочен непосредственно восстановить нарушенную законность (отменить незаконное решение дознавателя, передать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому и т.п.).

Надзорные подфункции тесно между собой связаны, находятся в системной взаимосвязи и обусловленности. В совокупности они составляют единый прокурорский надзор, осуществляемый от имени России на всей ее территории и во всех сферах правовых отношений, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров.

Наряду с общим предметом, каждая из отраслевых подфункций надзора имеет относительно самостоятельный предмет ведения или предмет надзора, который отражает специфику деятельности органов прокуратуры в соответствующей сфере правовых отношений.

Это обстоятельство нашло свое закрепление в Законе о прокуратуре, в котором в соответствующих главах выделяются специальные нормы, определяющие особенности предмета надзора при осуществлении соответствующей надзорной деятельности (ст. 21, 26, 29, 32).

В сфере судопроизводства предмет деятельности, полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются соответствующим процессуальным законодательством РФ. Прокурор участвует во всех видах судопроизводства и во всех судебных инстанциях. По основаниям и в порядке, предусмотренном соответствующим процессуальным законом, выделяется задача вносить представления (жалобы, протесты) на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. В этом проявляется специфичность деятельности прокурора в сфере судопроизводства. В связи с этим следует подчеркнуть, что прокуроры надзор за судами не осуществляют. При отправлении правосудия суды независимы и подчиняются только закону, требованиям которого должны соответствовать судебные решения.[[2]](#footnote-2)

Признаками самостоятельной функции обладает осуществляемое прокуратурой уголовное преследование за совершение преступлений. Его основным содержанием является полномочие проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства и требовать от этих органов устранения допущенных ими нарушений. Прокурор полномочен давать органу дознания письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, изымать любое уголовное дело у органа дознания и предварительного следствия, а также передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому. Только прокурор утверждает обвинительное заключение (обвинительный акт) по уголовному делу, а в ходе судебного производства по нему поддерживает государственное обвинение.

Самостоятельной функцией является координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Она состоит в обеспечении согласованной взаимоувязанной деятельности правоохранительных органов, осуществляемой каждым из них в соответствии с особенностями своих целей и задач, полномочий и средств их реализации. Координация преследует цель наиболее успешного осуществления мер по выявлению, раскрытию, расследованию преступлений, принятия или рекомендации компетентным органам мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений. Предметом координации является упорядочение, оптимизация взаимодействия правоохранительных органов при выполнении ими общей задачи, но осуществляемой посредством присущих каждому из этих органов правовых, организационных, информационных и иных средств, форм и методов. Координация зачастую позволяет достигать такой кооперации, взаимодополнения, сложения сил и средств, которая позволяет получать качественно новые по своему содержанию и значимости результаты в сфере борьбы с преступностью.

В последнее время наметилась тенденция определения актами Президента РФ и Правительства РФ координаторов из числа правоохранительных органов, объединяющих усилия органов исполнительной власти по борьбе с определенными видами преступлений, в конкретной сфере правовых отношений (ФСКН России, ФСБ России, таможенная, миграционная службы и др.). Так, для организации борьбы с терроризмом, экстремистскими проявлениями создан Национальный антитеррористический комитет при координирующей роли ФСБ России. Для противодействия незаконному обороту наркотиков и психотропных веществ создан Государственный антинаркотический комитет под председательством директора ФСКН России. В этих условиях возрастает значимость координационной роли прокуратуры как "координатора координаторов". Координационные полномочия прокуроров усиливаются путем осуществления надзора за исполнением этими органами законодательства об исполнении возложенных на них обязанностей по координации деятельности в закрепляемой за ними сфере общественных отношений.[[3]](#footnote-3)

Другой самостоятельной, но тесно связанной с надзорной функцией прокуратуры является ее участие в правотворческой деятельности. Эта функция состоит в том, что прокурор в ходе реализации своих надзорных и иных полномочий с целью совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы или принятия иных нормативных правовых актов, соответствующего и нижестоящего уровней, предложения об их принятии, изменении, дополнении или отмене. Предназначение ее предопределяется тем, что характер задач, возложенных на прокуратуру, содержание деятельности ее органов, распространенность прокурорского надзора практически на все сферы отношений, урегулированные нормами законодательства, объективно делают прокуратуру широко осведомленной не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования. Такая информированность прокуратуры отвечает интересам обеспечения правового регулирования в соответствии с потребностями общества и государства. Было бы крайне расточительным для государства не использовать имеющуюся у прокуратуры разностороннюю информацию о недостатках и потребностях правового регулирования, получаемую прежде всего в результате осуществления надзора за исполнением законов.

Прокуроры не только вправе, но и обязаны вносить такие предложения, если их принятие будет способствовать укреплению законности, развитию общественных отношений, защите прав человека и гражданина, т.е. выполнению задач прокуратуры.

Специфической формой участия Генпрокурора РФ в правотворческой деятельности является согласование, совместное издание с иными государственными органами нормативных актов в случаях и порядке, определенных федеральным законом. Форма согласования используется как способ правового контроля за соответствием требованиям закона данного нормативного правового акта или решения управомоченного органа и принятия мер к устранению имеющихся в проекте недостатков.

Так, согласно Федеральному закону от 15.07.1995 N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" данные лица содержатся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания. Осужденные, отбывающие наказание в колониях и тюрьмах, задержанные по подозрению в совершении другого преступления, могут содержаться на их территории изолированно от осужденных, отбывающих наказание. Перечень таких тюрем и исправительных учреждений министр юстиции согласовывает с Генпрокурором РФ (ст. 10). Согласование с Генпрокуратурой РФ нормативных правовых актов осуществляется и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Самостоятельным видом государственной деятельности прокуратуры является функция участия представителя прокуратуры во всех видах судопроизводства, установленных Конституцией РФ, с целью содействия соответствующему суду в принятии законного, обоснованного, объективного и справедливого решения. С учетом особенностей конкретных видов судопроизводства (конституционное, административное, гражданское, уголовное) эта задача прокурора не меняется. Однако изменяются виды процессуальных режимов, возникает существенная специфика оснований участия и полномочий прокуроров, правовых средств их реализации, что дает основание отнести участие прокурора в каждом из названных видов судопроизводства к относительно самостоятельным функциям прокуратуры. Так, в ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

В гражданском судопроизводстве прокурор, не имея собственных интересов, но от имени государства инициирует или вступает в уже начатый процесс по делу в роли истца с "особым" статусом в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, а также в защиту неопределенного круга лиц и законных интересов России, субъектов РФ, муниципальных образований.

Помимо функций используется и такое понятие, как "основные направления деятельности органов прокуратуры (приоритеты)". Эти понятия тесно между собой связаны, но четко различаются. Дело в том, что прокуратура не должна и не может подменять другие государственно-правовые структуры по обеспечению законности, с одинаковой интенсивностью осуществлять надзор за исполнением всех законов, во всех сферах правовых отношений. В этом зачастую и нет необходимости. Здесь должны быть правильно выбраны приоритеты, от обеспечения которых в решающей степени зависит состояние законности и правопорядка в районе, городе, субъекте РФ, в стране в целом. Такие приоритетные направления деятельности прокуратуры и являются основными. Они реализуются с помощью названных выше надзорной и иных функций прокуратуры в приоритетном, первоочередном порядке, могут составлять основное содержание деятельности органов прокуратуры в определенные периоды. В разные периоды в зависимости от изменений в состоянии, структуре и динамике преступлений и иных правонарушений такими основными направлениями выделяются борьба с организованной преступностью, терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотиков, коррупцией и др.

Постоянным приоритетом надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры является обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В ряде случаев приоритетность в деятельности прокуратуры непосредственно вытекает из требований закона (например, Федерального закона "О противодействии коррупции"), из прямых поручений Президента РФ, в том числе сформулированных в его ежегодных посланиях, в иных выступлениях и документах, основанных на глубоком, комплексном анализе положения дел в стране. Так, выдвижение Президентом РФ в 2005 г. для реализации приоритетных национальных проектов социально-экономического развития (здравоохранение, образование, обеспечение граждан жильем, развитие агропромышленного комплекса) обусловило необходимость их сопровождения органами прокуратуры присущими им правовыми средствами.

Приоритеты деятельности органов прокуратуры находят отражение в организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ, конкретизируются в планах их деятельности.

2. Прокурорский надзор за соблюдением законов (общий надзор).

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов - одно из ведущих направлений деятельности современной прокуратуры РФ, которое непосредственно связано с укреплением законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, ряда иных структур. Его правовую основу составляют Закон о прокуратуре, приказы Генпрокурора РФ от 07.12.2007 N 195, от 02.10.2007 N 155 "Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления" и иные организационно-распорядительные акты.

В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре предметом надзора является: 1) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, 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; 2) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.[[4]](#footnote-4)

Особое значение для обеспечения оптимальной организации работы прокурора имеет точное определение пределов прокурорского надзора. Исходя из приведенной дефиниции предмета надзора и представлений, сложившихся в настоящее время в науке и практике, пределы надзорной деятельности прокуроров, т.е. представлений о должном, возможном и запрещенном, определяются следующими основными критериями: а) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров; б) кругом объектов надзора за исполнением законов; в) объемом полномочий прокуроров, используемых для выявления нарушений законов, их причин и способствующих им условий, устранения и предупреждения таких нарушений. В Законе о прокуратуре содержатся и такие "ограничители" надзора, как запрещение подменять иные государственные органы, требование проведения проверок на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

По точному смыслу ст. 1 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны. В Конституции РФ содержатся нормы прямого действия. Неуклонное ее соблюдение составляет фундамент законности. К актам, исполнение которых проверяет прокурор, относятся также международные договоры РФ и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, являющиеся согласно ст. 15 Конституции РФ составной частью отечественной правовой системы. В основном надзорная деятельность прокурора сводится к проверке исполнения законодательных актов федерального и регионального уровней, включая конституции (уставы) субъектов РФ. Необходимо учитывать, что согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прокуроры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами как Конституции РФ и законодательных актов, так и уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

В то же время, проводя проверки исполнения законов, прокурорам надлежит обращать внимание и на подзаконные нормативные правовые акты (Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти), изданные на основе и во исполнение конкретного закона, в которых изложены адресованные разным государственным органам, должностным лицам и хозяйствующим субъектам конкретные требования, направленные на обеспечение соблюдения закона (определены сроки, порядок, процедуры и иные механизмы исполнения). Без этого нельзя обеспечить надлежащую полноту надзорной проверки, а потому указанные обстоятельства прокурорам необходимо учитывать при организации своей надзорной деятельности.

Прокуратура фокусирует свою юрисдикционную деятельность на строго очерченной совокупности органов, организаций и должностных лиц, которые относятся к категории объектов, - это федеральные отраслевые органы исполнительной власти (федеральные министерства, службы, агентства и др.)\*(16) и другие структуры и лица, упомянутые выше в определении предмета надзора. Данный перечень является исчерпывающим.

Главным критерием оценки прокуратурой деятельности объектов надзора служит законность их действий и актов. Прокурор обязан фиксировать отклонения от требований закона и ставить вопрос об устранении правонарушений, причин и условий, им способствующих.

Характер надзора определяется назначением, местом и ролью прокуратуры как органа, стоящего на страже законности в стране. Целями надзора за исполнением законов в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Исходя из положений Закона о прокуратуре, в числе основных задач прокуратуры следует назвать: а) выявление, предупреждение, пресечение нарушений законов и установление обстоятельств, им способствующих; б) восстановление нарушенных прав граждан, интересов общества и государства; в) установление лиц, виновных в нарушениях законов, и принятие мер по их привлечению к установленной законом ответственности. Важнейшими задачами надзора в условиях переходного периода являются обеспечение: а) верховенства Конституции РФ; б) единого правового пространства; в) федерализма; г) экономической безопасности государства. Очевидно, что надзор за исполнением законов необходимо сочетать как с пропагандой права, так и с информированием общественности о состоянии законности, правопорядка. Конкретные задачи надзора определяются в приказах и указаниях Генпрокурора РФ, прокуроров регионального уровня.

Полномочия, которыми наделен прокурор для осуществления надзора в рассматриваемой сфере, перечислены в ст. 22 Закона о прокуратуре и расширительному толкованию не подлежат. Эффективность надзорных мероприятий во многом зависит от того, насколько законно, обоснованно, оперативно и полно прокурором используются предоставленные полномочия. В настоящее время является устоявшимся деление всех полномочий по надзору за исполнением законов на следующие группы: 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; 2) полномочия по устранению нарушений закона; 3) полномочия по предупреждению нарушений закона.

Пределы полномочий прокурора определяются местом органа прокуратуры в системе прокуратуры. Вышестоящие прокуратуры вправе принимать на себя исполнение надзорных полномочий нижестоящих прокуратур. В случаях, когда нарушение закона не может быть устранено нижестоящим прокурором вследствие недостаточности его полномочий или по иным причинам, следует использовать преимущества централизации прокурорской системы, права вышестоящих прокуроров и Генпрокурора РФ - эти вопросы решаются путем внесения проекта акта прокурорского реагирования и соответствующей информации в прокуратуру регионального уровня или Генпрокуратуру РФ.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, о лицах, ответственных за его совершение, причиненном ими вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения.

# Задачи

Задача №1:

Изучив уголовное дело по обвинению Ветрова в убийстве из хулиганских побуждений (п. «н» ч. 2 ст. 105 УК РФ), прокурор утвердил обвинительное заключение и направил дело для рассмотрения в районный суд.

Вопрос: Правильно ли поступил прокурор района?

Ответ:

Согласно статье 31 УПК РФ дела по ст. 105 части 2 УПК РФ не подведомственны районному суду, а подведомственны Верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа.[[5]](#footnote-5)

Следовательно, прокурор поступил неправильно.

Задача № 2:

Осуществляя надзор за лицами, отбывающими наказание в воспитательной колонии для несовершеннолетних, прокурор обнаружил, что несовершеннолетняя Н. на момент вынесения приговора не достигла возраста уголовной ответственности, предусмотренного за тот вид преступления, за который ей вынесли приговор.

Что должен предпринять прокурор?

Ответ:

В соответствии с частью 6 статьи 88 УК РФ наказание в виде лишения свободы не может быть назначено несовершеннолетнему осужденному, совершившему в возрасте до шестнадцати лет преступление небольшой или средней тяжести впервые, а также остальным несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления небольшой тяжести впервые.

Исходя из этого, назначенное наказание по представлению прокурора должно быть отменено.

# Список источников

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ в редакции от 6 июля 2016 г. N 375-ФЗ // СПС гарант Плюс.

2. Васюшкин, В. Пределы прокурорского надзора / В. Васюшкин // Законность. - 2010. - N 11.

3. Казарина, А.X. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов: монография / А.X. Казарина. - М., 2005.

4. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) // Система ГАРАНТ, 2012.

5. Мыцыков, А.Я. Смысл реформ - повышение эффективности надзора / А.Я. Мыцыков // Законность. - 2007. - N 1.

6. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус) // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, "Юрайт", 2012.

1. Васюшкин, В. Пределы прокурорского надзора / В. Васюшкин // Законность. - 2010. - N 11. [↑](#footnote-ref-1)
2. Васюшкин, В. Пределы прокурорского надзора / В. Васюшкин // Законность. - 2010. - N 11. [↑](#footnote-ref-2)
3. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) // Система ГАРАНТ, 2012. [↑](#footnote-ref-3)
4. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность) // Система ГАРАНТ, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ в редакции от 6 июля 2016 г. N 375-ФЗ // СПС гарант Плюс. [↑](#footnote-ref-5)