

Принципы организации и деятельности прокуратуры

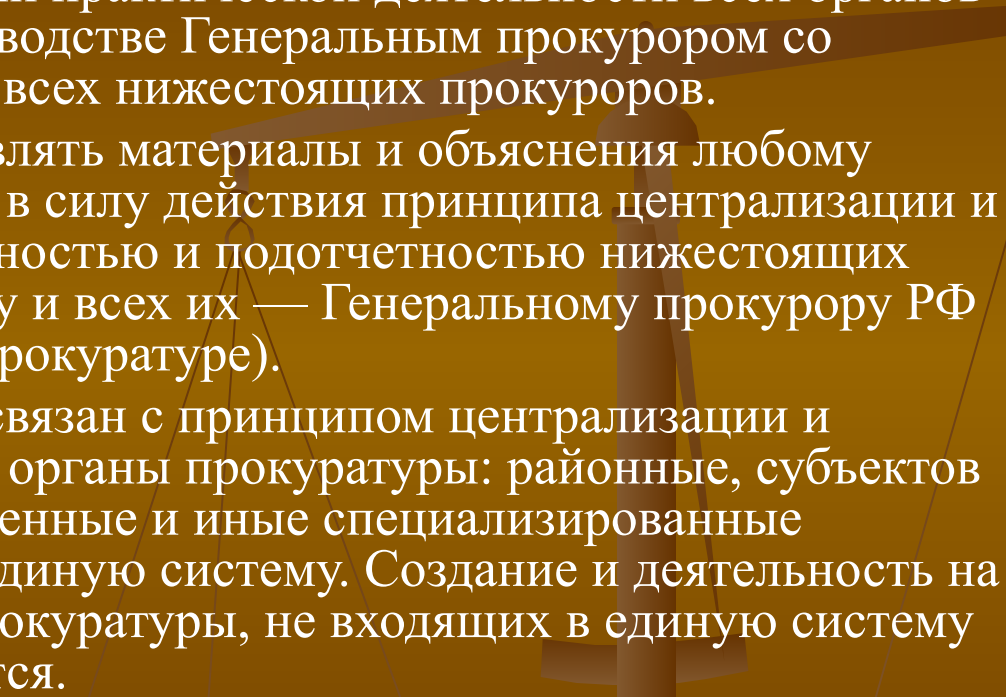


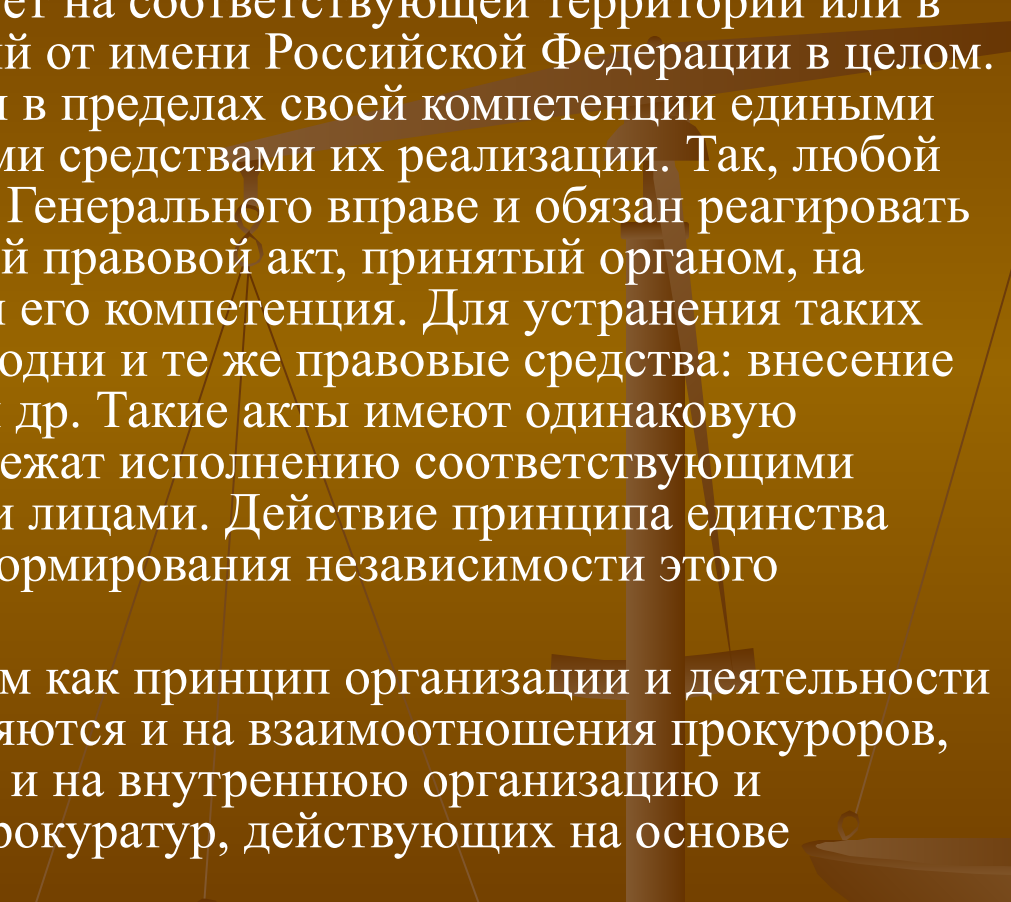
Термин «прокуратура» происходит от латинского «procurator» - заботиться, вести дела, предусматривать.

- Главная задача прокуратуры – осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Системообразующими элементами организации и деятельности органов прокуратуры являются положенные в их основу принципы. В качестве принципов имеются в виду основополагающие положения, в которых выражено государственное назначение прокуратуры, определены полномочия, характер правовых средств и методов надзора за исполнением закона, и указывается на ее место в системе публично-правовых структур государства.
- Основные принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены в ст. 129 Конституции РФ и в п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре РФ, это: принцип единства прокурорской системы, ее централизации, независимости, законности и гласности.
- Знание и соблюдение этих принципов имеет большое значение для обеспечения эффективности функционирования прокуратуры в системе государственных органов. Целью представленной работы и является рассмотрение основных принципов организации и деятельности прокуратуры.

Принципы единства и централизма прокуратуры

- Централизация системы органов прокуратуры проявляется в том, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ. Он назначает на должность прокуроров субъектов Федерации по согласованию с органами власти этих субъектов. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность только Генеральным прокурором. Независимо от порядка назначения, все прокуроры освобождаются от должности Генеральным прокурором, они подчинены ему и подотчетны. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль. Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

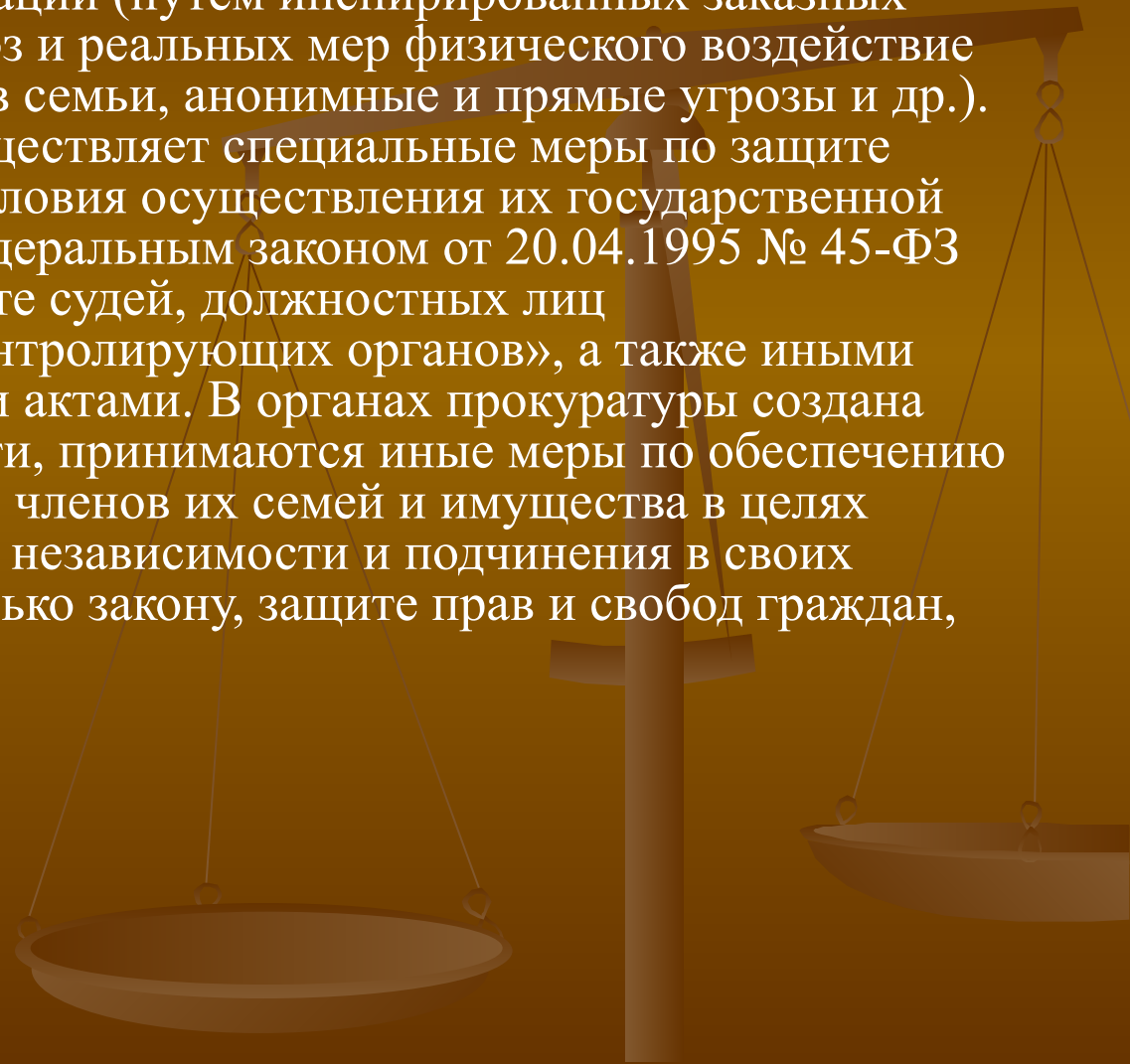
- 
- Важность такого подхода обусловлена тем, что обеспечение единой законности на всей территории страны возможно при условии проведения единой иллинии практической деятельности всех органов прокуратуры, едином руководстве Генеральным прокурором со строгим подчинением ему всех нижестоящих прокуроров.
 - Прокурор обязан представлять материалы и объяснения любому вышестоящему прокурору в силу действия принципа централизации и связанной с ним подчиненностью и подотчетностью нижестоящих прокуроров вышестоящему и всех их — Генеральному прокурору РФ (п. 1 ст. 4, ст. 13 Закона о прокуратуре).
 - Принцип единства тесно связан с принципом централизации и заключается в том, что все органы прокуратуры: районные, субъектов Российской Федерации, военные и иные специализированные прокуратуры составляют единую систему. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается.

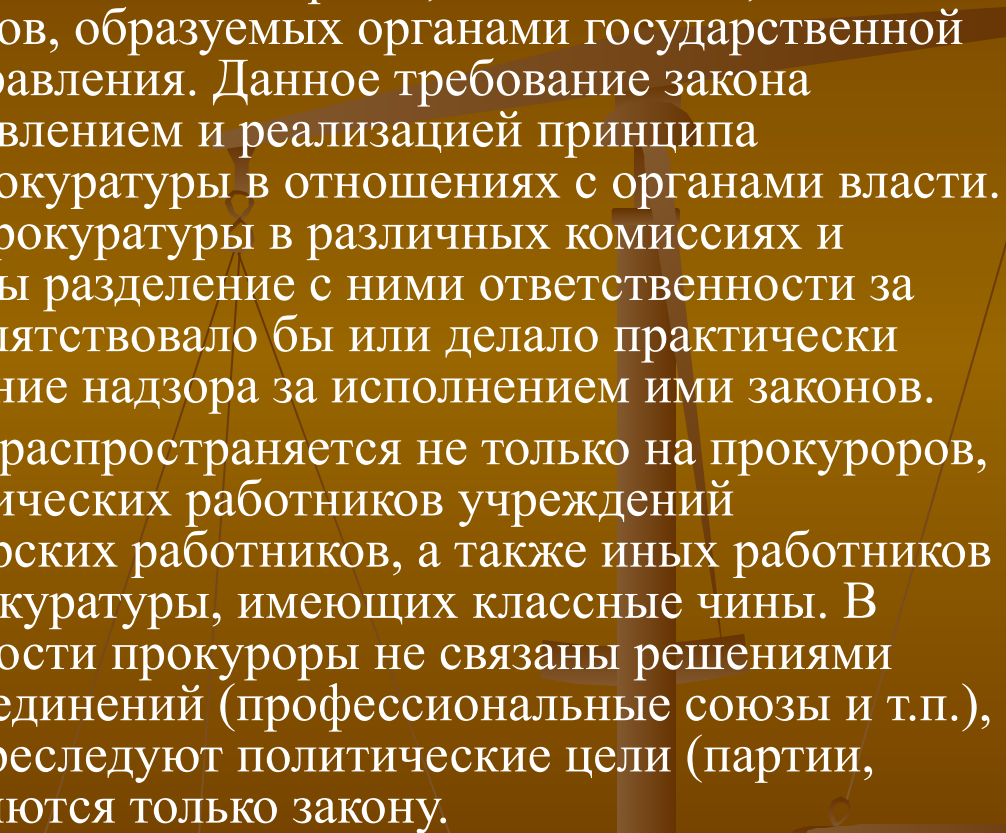
- 
- Принцип единства означает, что перед всеми органами прокуратуры стоит общая цель обеспечения верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.
 - Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени Российской Федерации в целом. Каждый прокурор наделен в пределах своей компетенции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Так, любой прокурор от районного до Генерального вправе и обязан реагировать на выявленный незаконный правовой акт, принятый органом, на который распространяется его компетенция. Для устранения таких нарушений используются одни и те же правовые средства: внесение протеста, представления и др. Такие акты имеют одинаковую юридическую силу и подлежат исполнению соответствующими органами и должностными лицами. Действие принципа единства трудно переоценить для формирования независимости этого института.
 - Таким образом, централизм как принцип организации и деятельности прокуратуры распространяются и на взаимоотношения прокуроров, прокуратур друг с другом, и на внутреннюю организацию и деятельность каждой из прокуратур, действующих на основе единоначалия.

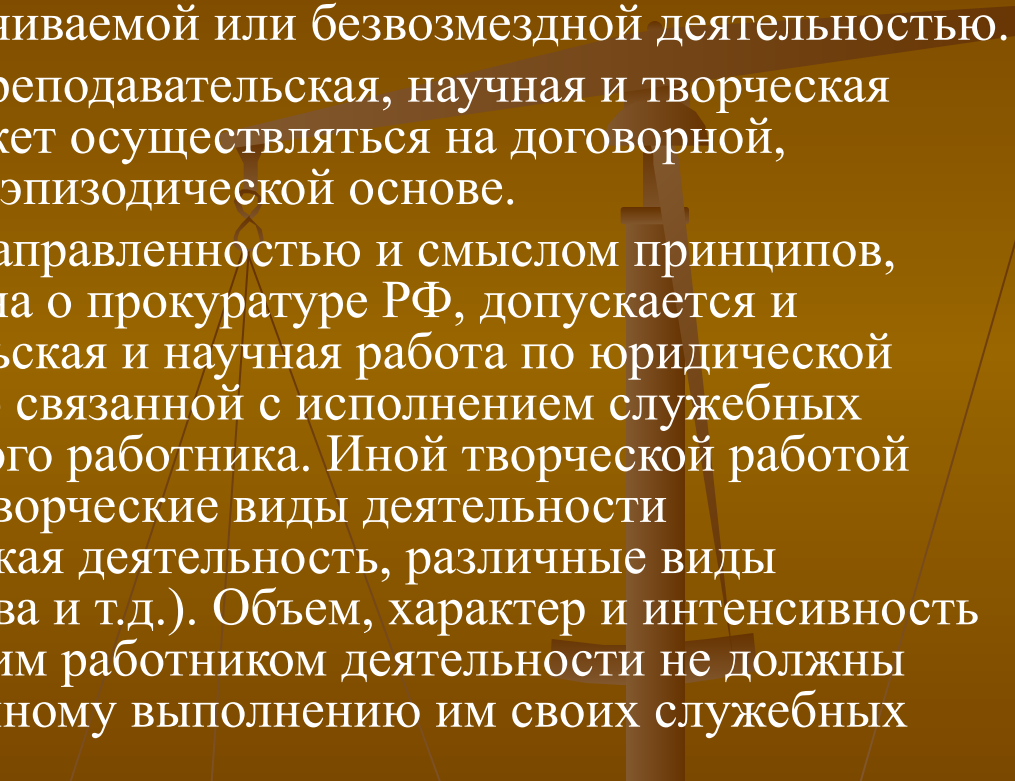
Принцип независимости

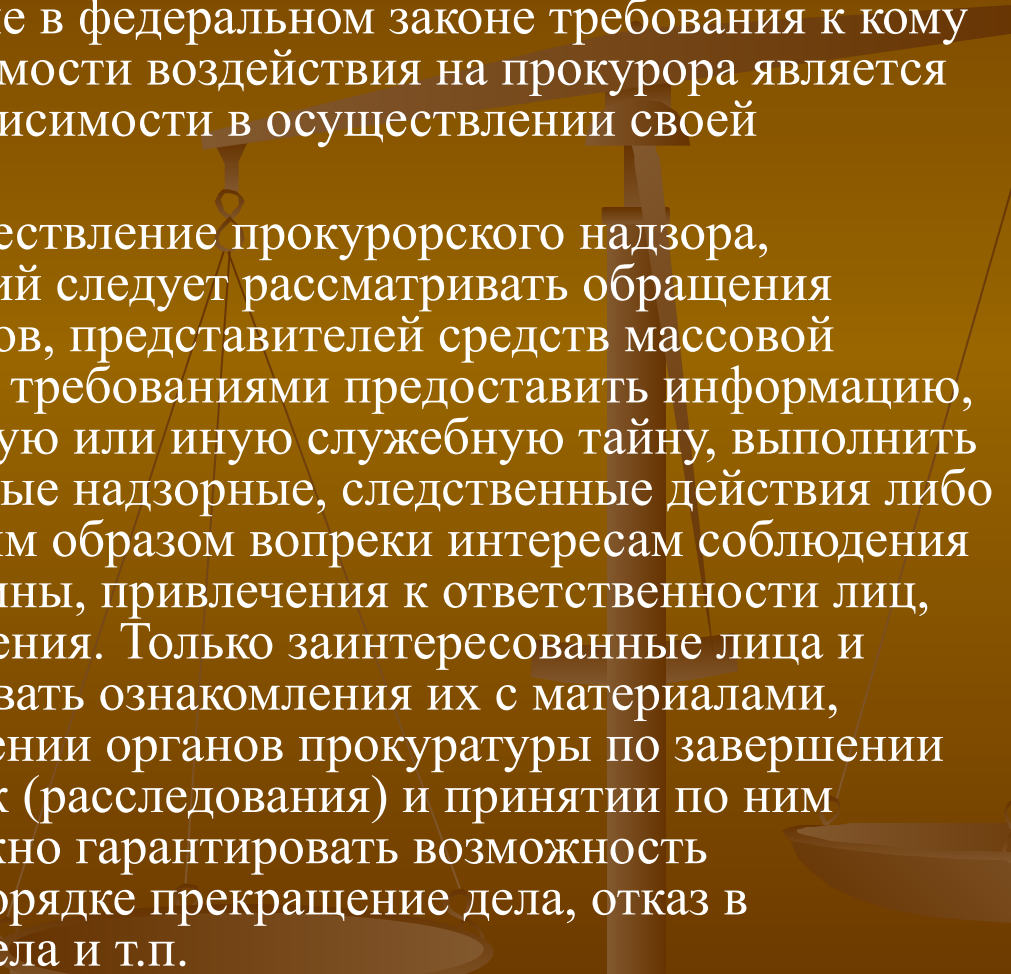
- Принцип независимости органов прокуратуры состоит в том, что все свои функциональные решения и действия (по осуществлению надзора, расследования преступлений и другие) каждый прокурор осуществляют только на основе закона, своего внутреннего убеждения и материалов проверок и расследований, осуществленных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности их проведения.
- В первом своем проявлении принцип независимости означает наличие собственной компетенции органов прокуратуры, в осуществление которой недопустимо вмешательство, воздействие в какой-то форме других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей и должностных лиц.
- Вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, чтобы воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному расследованию дела, преследуется в уголовном порядке (ст.294 УК РФ).

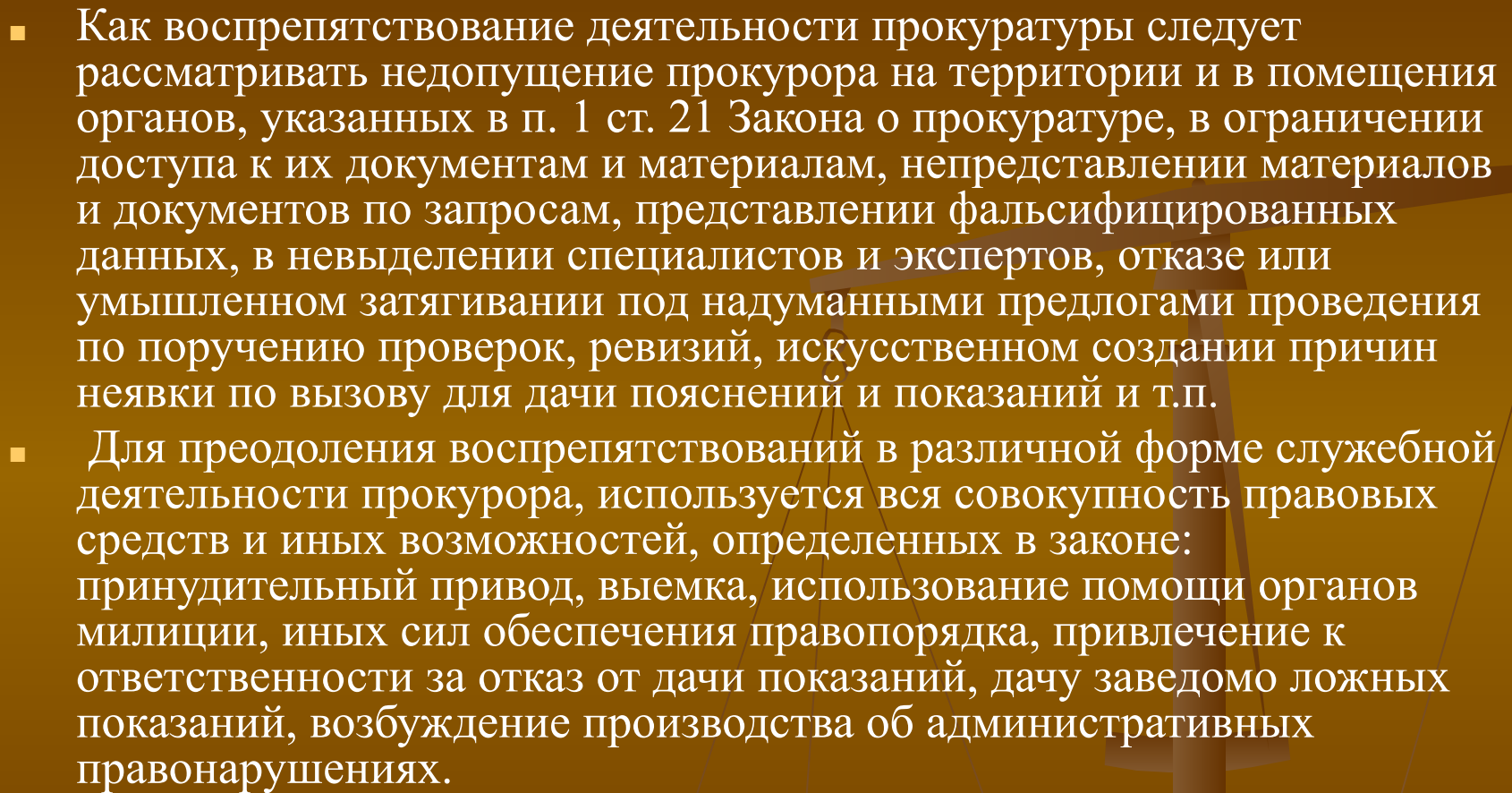
- Воздействие на прокуроров на практике осуществляется в различных формах, от завуалированных, исходящих от различных должностных лиц, в том числе путем принятия нормативных правовых актов, от средств массовой информации (путем инспирированных заказных публикаций и т.п.) до угроз и реальных мер физического воздействия (побои, похищение членов семьи, анонимные и прямые угрозы и др.). Поэтому государство осуществляет специальные меры по защите прокуроров. Порядок и условия осуществления их государственной защиты определяются Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», а также иными нормативными правовыми актами. В органах прокуратуры создана также служба безопасности, принимаются иные меры по обеспечению безопасности прокуроров, членов их семей и имущества в целях реального обеспечения их независимости и подчинения в своих действиях и решениях только закону, защите прав и свобод граждан, общества и государства.



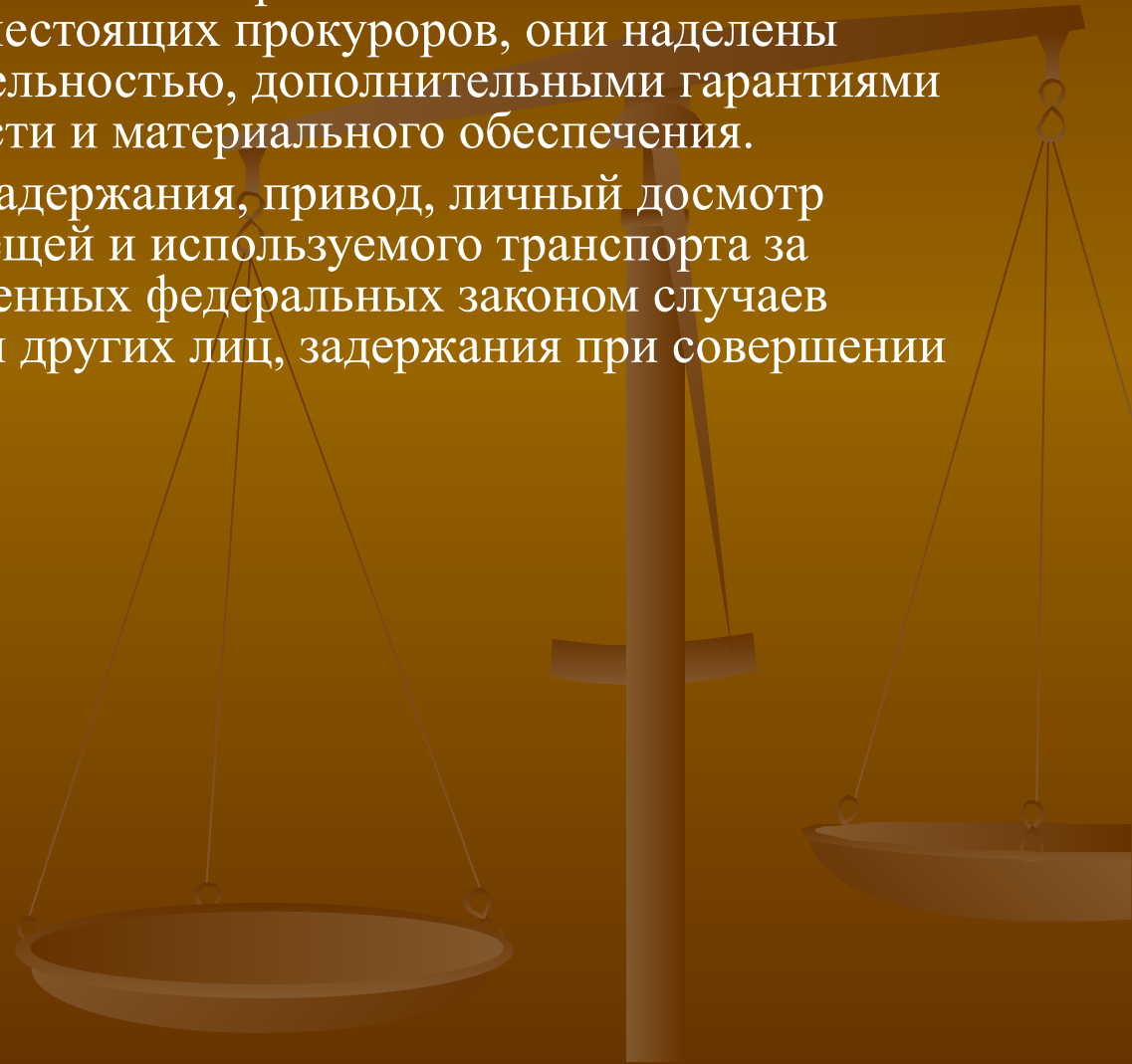
- 
- Нельзя не отметить важное обстоятельство, способствующее осуществлению принципа независимости, такое как деполитизация органов прокуратуры. Согласно п.4 ст.4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры не могут быть членами выборных, назначаемых, создаваемых и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления. Данное требование закона является конкретным проявлением и реализацией принципа независимости органов прокуратуры в отношениях с органами власти. Участие представителей прокуратуры в различных комиссиях и других органах означало бы разделение с ними ответственности за действия и решения и препятствовало бы или делало практически невозможным осуществление надзора за исполнением ими законов.
 - Действие этого принципа распространяется не только на прокуроров, но и на научных и педагогических работников учреждений прокуратуры, как прокурорских работников, а также иных работников органов и учреждений прокуратуры, имеющих классные чины. В своей служебной деятельности прокуроры не связаны решениями любых общественных объединений (профессиональные союзы и т.п.), а не только тех, которые преследуют политические цели (партии, движения и т.п.) и подчиняются только закону.

- 
- Еще одной конкретизацией принципа независимости прокуратуры как условия объективности и принципиальности ее деятельности по укреплению законности, охране прав и свобод граждан является недопустимость совмещения прокурорскими работниками своей деятельности с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью.
 - Исключение составляет преподавательская, научная и творческая деятельность, которая может осуществляться на договорной, контрактной или разовой, эпизодической основе.
 - В соответствии с общей направленностью и смыслом принципов, закрепленных в ст. 4 Закона о прокуратуре РФ, допускается и поощряется преподавательская и научная работа по юридической специальности или близко связанной с исполнением служебных обязанностей прокурорского работника. Иной творческой работой могут быть любые иные творческие виды деятельности (журналистика, писательская деятельность, различные виды изобразительного искусства и т.д.). Объем, характер и интенсивность совмещаемой прокурорским работником деятельности не должны наносить ущерб качественному выполнению им своих служебных обязанностей.

- 
- Руководствуясь принципом независимости, законодатели в статье 5 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» указали на недопустимость вмешательства не только в осуществление прокурорского надзора, но и в любую иную функциональную деятельность органов и учреждений прокуратуры: расследование преступлений, координация деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности. Установление в федеральном законе требования к кому бы то ни было о недопустимости воздействия на прокурора является важной гарантией их независимости в осуществлении своей служебной деятельности.
 - Как вмешательство в осуществление прокурорского надзора, расследования преступлений следует рассматривать обращения должностных лиц, депутатов, представителей средств массовой информации к прокурору с требованиями предоставить информацию, составляющую следственную или иную служебную тайну, выполнить или не совершать конкретные надзорные, следственные действия либо совершить их определенным образом вопреки интересам соблюдения законов, установления истины, привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения. Только заинтересованные лица и органы имеют право требовать ознакомления их с материалами, находящимися в распоряжении органов прокуратуры по завершении соответствующих проверок (расследования) и принятии по ним решения. Такое право должно гарантировать возможность обжалования в судебном порядке прекращения дела, отказ в возбуждении уголовного дела и т.п.

- 
- Как воспрепятствование деятельности прокуратуры следует рассматривать недопущение прокурора на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, в ограничении доступа к их документам и материалам, непредставлении материалов и документов по запросам, представлении фальсифицированных данных, в невыделении специалистов и экспертов, отказе или умышленном затягивании под надуманными предлогами проведения по поручению проверок, ревизий, искусственном создании причин неявки по вызову для дачи пояснений и показаний и т.п.
 - Для преодоления воспрепятствований в различной форме служебной деятельности прокурора, используется вся совокупность правовых средств и иных возможностей, определенных в законе: принудительный привод, выемка, использование помощи органов милиции, иных сил обеспечения правопорядка, привлечение к ответственности за отказ от дачи показаний, дачу заведомо ложных показаний, возбуждение производства об административных правонарушениях.

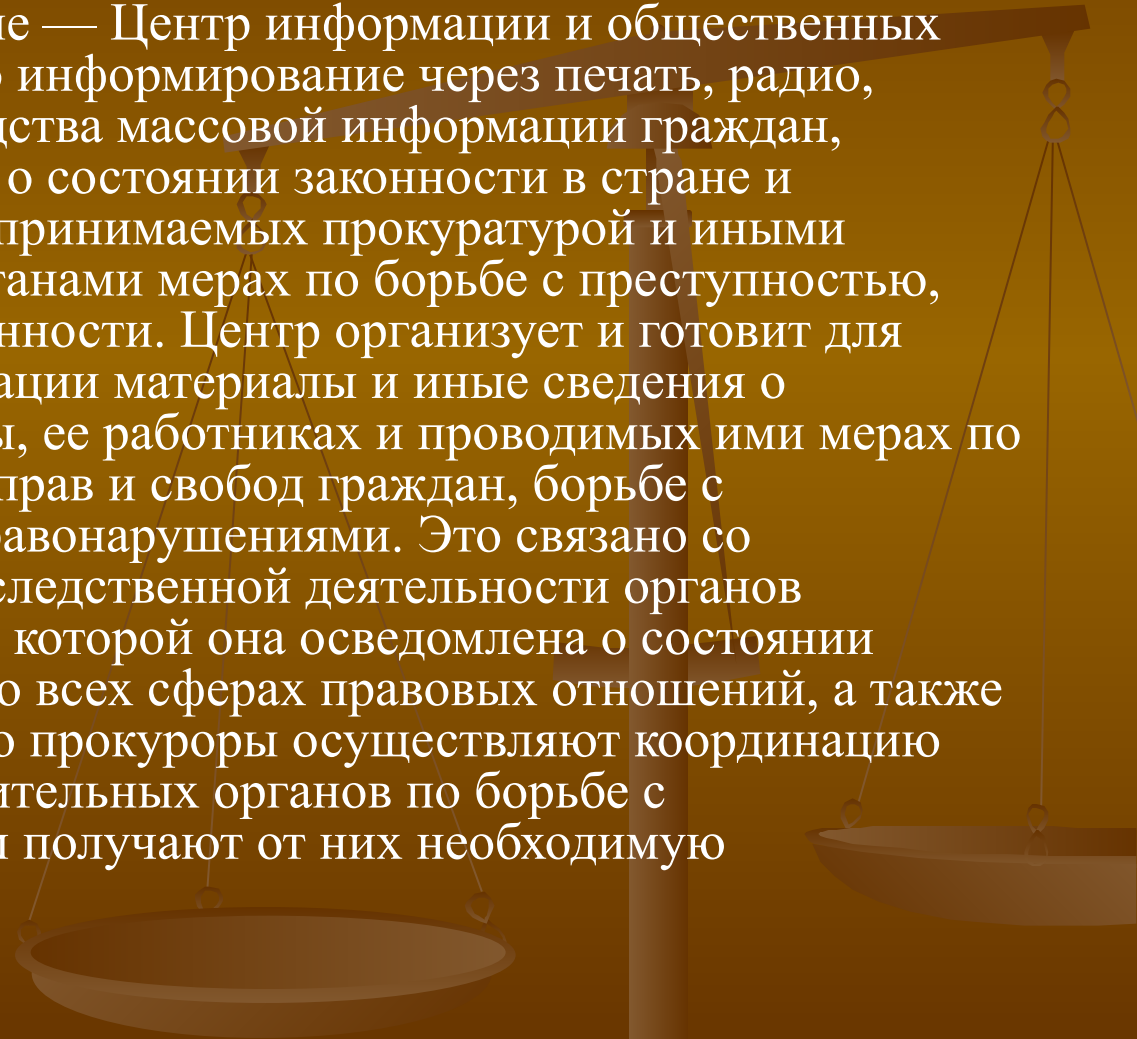
- Субординационные подчинения и подотчетности существуют только внутри системы прокуратуры РФ, что не исключает, а наоборот, обеспечивает процессуальную независимость прокуроров по отношению к вышестоящим должностным лицам. Прокуроры при осуществлении своих полномочий вправе отказаться от выполнения незаконных указаний вышестоящих прокуроров, они наделены процессуальной самостоятельностью, дополнительными гарантиями личной неприкосновенности и материального обеспечения.
- В частности, запрещены задержания, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого транспорта за исключением предусмотренных федеральными законами случаев обеспечения безопасности других лиц, задержания при совершении преступления.

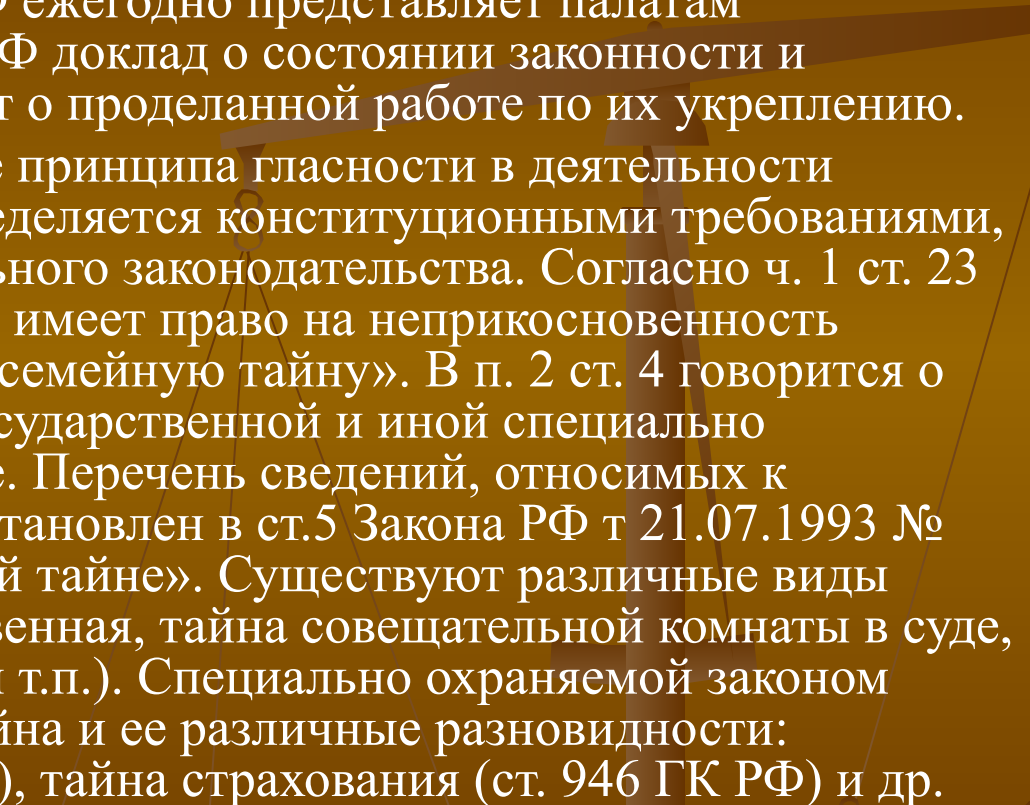


Принцип гласности

- Принцип гласности 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.
- Принцип гласности означает открытость деятельности органов прокуратуры, доступность для граждан, средств массовой информации. Посредством реализации этого принципа общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. В порядке обратной связи обеспечение принципа гласности повышает уровень информированности населения о состоянии законности и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан, недостатках в этой работе и, как одно из следствий, позволяет им обращаться в органы прокуратуры. При этом граждане, средства массовой информации сообщают об известных им фактах правонарушений. В результате последовательное соблюдение принципа гласности активно работает на процесс укрепления законности.

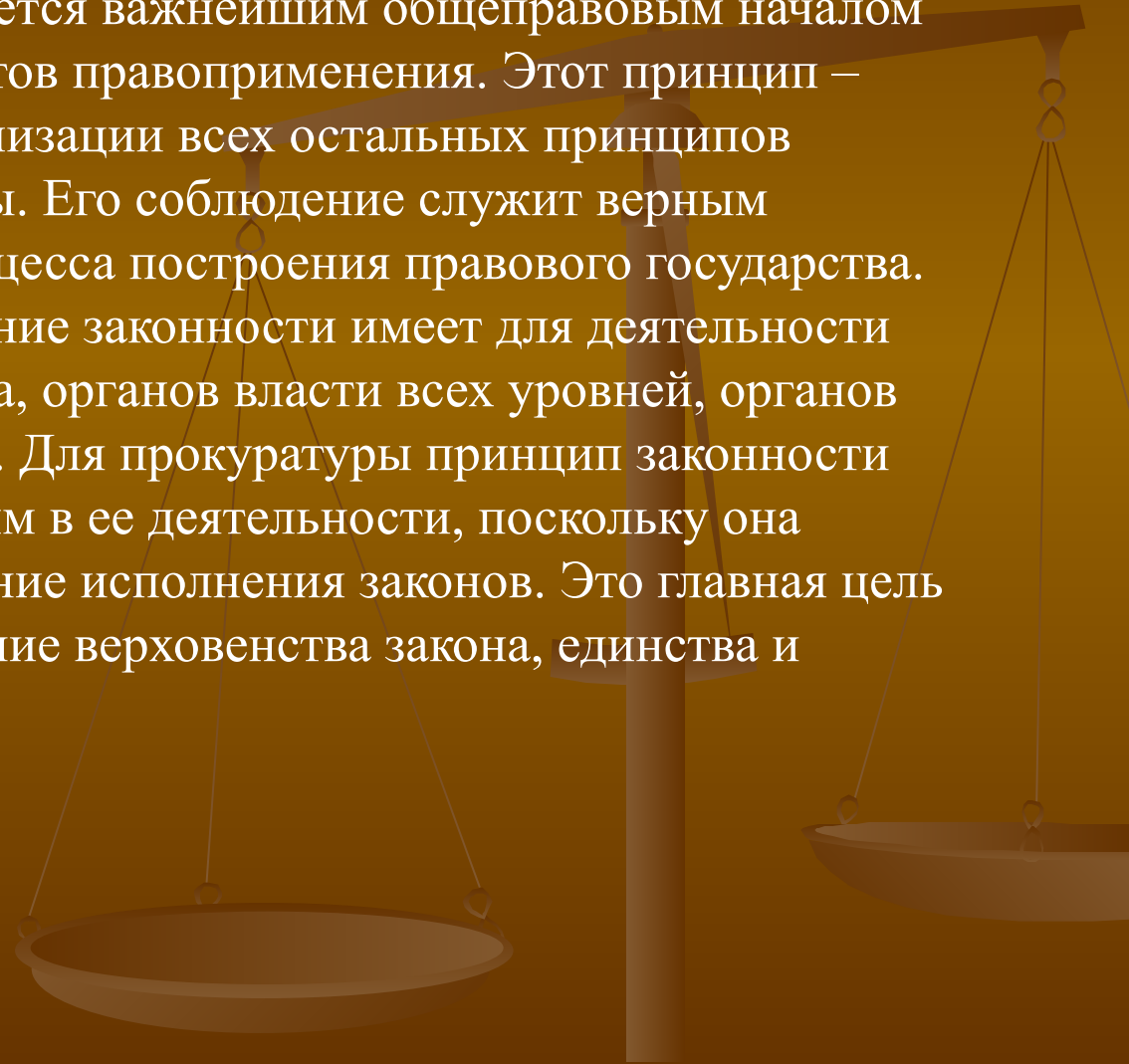
- В целях реального и организованного обеспечения действия принципа гласности в деятельности органов и учреждений прокуратуры в составе Генеральной прокуратуры создано самостоятельное структурное подразделение — Центр информации и общественных связей. На него возложено информирование через печать, радио, телевидение и другие средства массовой информации граждан, широкой общественности о состоянии законности в стране и отдельных ее регионах, о принимаемых прокуратурой и иными правоохранительными органами мерах по борьбе с преступностью, иными нарушениями законности. Центр организует и готовит для средств массовой информации материалы и иные сведения о деятельности прокуратуры, ее работниках и проводимых ими мерах по охране конституционных прав и свобод граждан, борьбе с преступностью, иными правонарушениями. Это связано со спецификой надзорной и следственной деятельности органов прокуратуры, в результате которой она осведомлена о состоянии законности практически во всех сферах правовых отношений, а также с тем обстоятельством, что прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и при этом получают от них необходимую информацию.

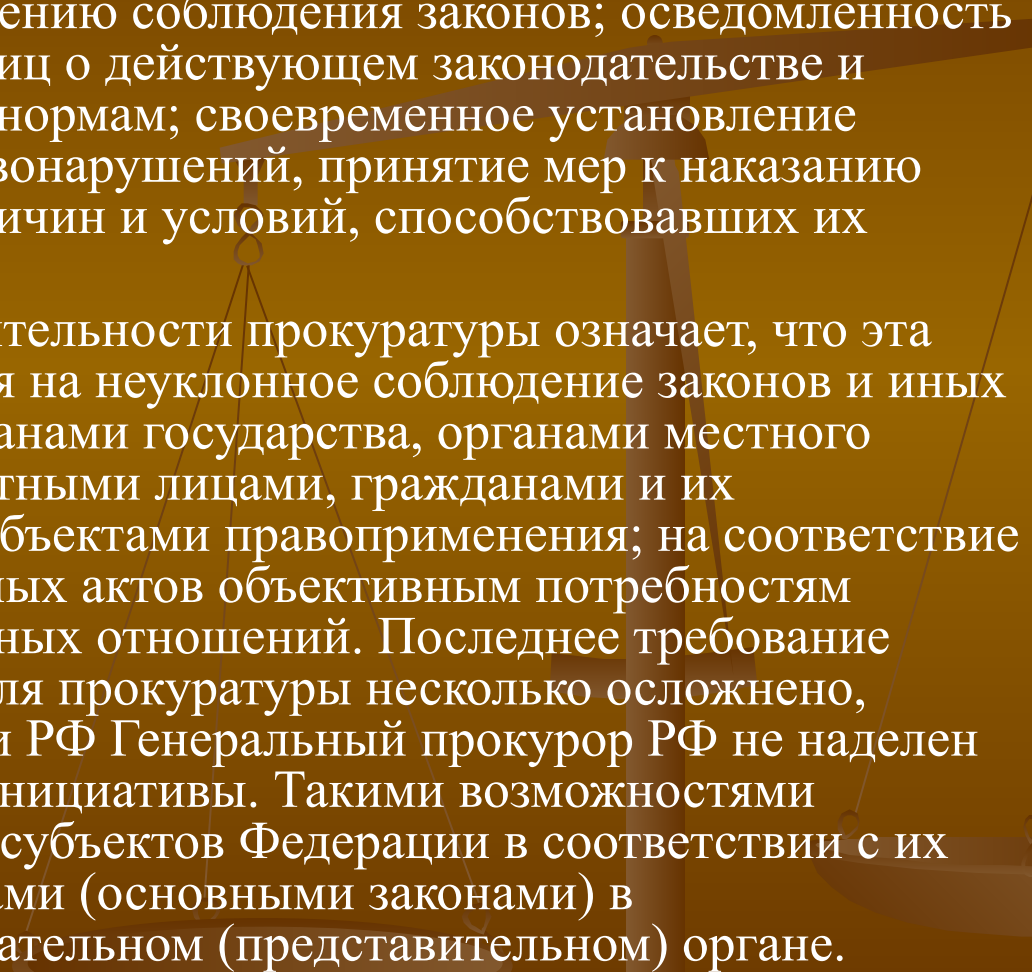


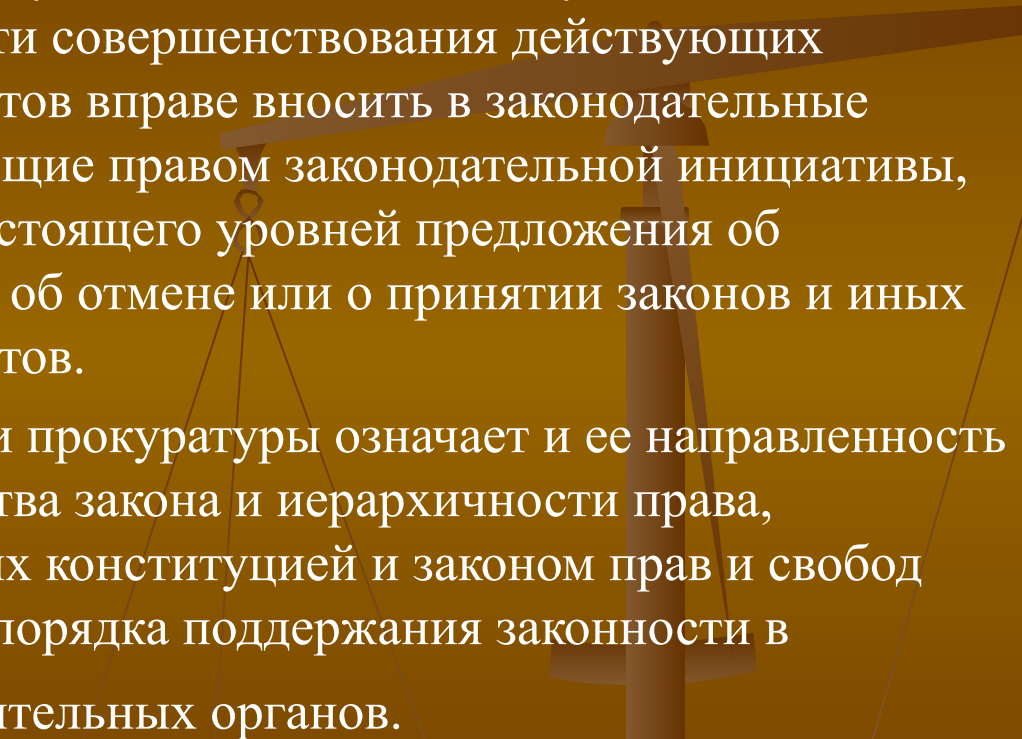
- 
- Кроме того, реализация названного принципа прокурорского надзора закреплена в п.7 ст.12 Закона о прокуратуре. Согласно этой статье Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и отчет о проделанной работе по их укреплению.
 - Нормативное ограничение принципа гласности в деятельности органов прокуратуры определяется конституционными требованиями, а также нормами федерального законодательства. Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну». В п. 2 ст. 4 говорится о законодательстве РФ, о государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Перечень сведений, относимых к государственной тайне, установлен в ст.5 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне». Существуют различные виды служебной тайны (следственная, тайна совещательной комнаты в суде, нотариальная, врачебная и т.п.). Специально охраняемой законом является коммерческая тайна и ее различные разновидности: банковская (ст. 857 ГК РФ), тайна страхования (ст. 946 ГК РФ) и др.

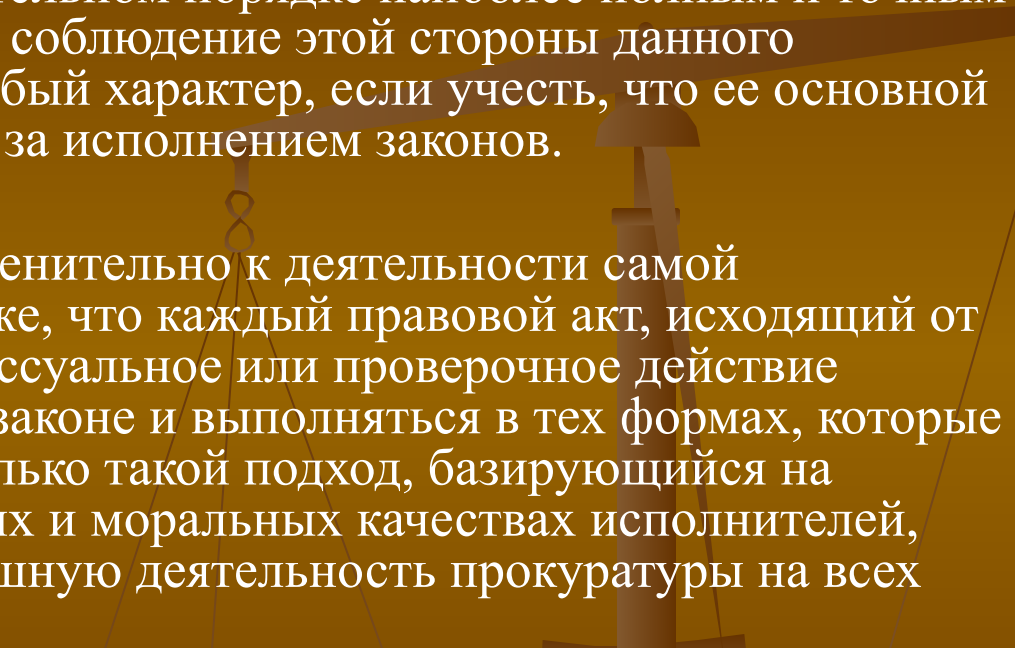
Принцип законности

- Принцип законности является важнейшим общеправовым началом деятельности всех субъектов правоприменения. Этот принцип – необходимое условие реализации всех остальных принципов деятельности прокуратуры. Его соблюдение служит верным показателем развития процесса построения правового государства. Особое значение соблюдение законности имеет для деятельности государственного аппарата, органов власти всех уровней, органов местного самоуправления. Для прокуратуры принцип законности выступает главенствующим в ее деятельности, поскольку она направляется на обеспечение исполнения законов. Это главная цель прокуратуры — обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.



- 
- Вместе с тем следует учитывать, что законность характеризуется рядом составляющих компонентов. В их числе: наличие в стране развитой системы законодательства, адекватного потребностям регулирования общественных отношений; наличие необходимой государственно-правовой инфраструктуры, государственных институтов, наделенных всеми необходимыми функциями и полномочиями по обеспечению соблюдения законов; осведомленность граждан и должностных лиц о действующем законодательстве и стремление следовать его нормам; своевременное установление преступлений и иных правонарушений, принятие мер к наказанию виновных, устранению причин и условий, способствовавших их совершению.
 - Принцип законности в деятельности прокуратуры означает, что эта деятельность направляется на неуклонное соблюдение законов и иных правовых актов всеми органами государства, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, иными субъектами правоприменения; на соответствие законов и иных нормативных актов объективным потребностям регулирования общественных отношений. Последнее требование обеспечения законности для прокуратуры несколько осложнено, поскольку по Конституции РФ Генеральный прокурор РФ не наделен правом законодательной инициативы. Такими возможностями обладают ряд прокуроров субъектов Федерации в соответствии с их конституциями или уставами (основными законами) в соответствующем законодательном (представительном) органе.

- 
- В целом прокурорская система реализует эту задачу в соответствии с полномочиями по участию в правотворческой деятельности. Это означает, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.
 - Законность в деятельности прокуратуры означает и ее направленность на обеспечение верховенства закона и иерархичности права, соблюдение установленных конституцией и законом прав и свобод граждан, установленного порядка поддержания законности в деятельности правоохранительных органов.

- 
- Принцип законности проявляется и в том, что различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры должны быть урегулированы в законодательном порядке наиболее полным и точным образом. Для прокуратуры соблюдение этой стороны данного принципа приобретает особый характер, если учесть, что ее основной функцией является надзор за исполнением законов.
 - Принцип законности применительно к деятельности самой прокуратуры означает также, что каждый правовой акт, исходящий от прокуроров, каждое процессуальное или проверочное действие должно быть основано на законе и выполняться в тех формах, которые закон предусматривает. Только такой подход, базирующийся на высоких профессиональных и моральных качествах исполнителей, может гарантировать успешную деятельность прокуратуры на всех порученных ей участках.