***Глава 1.* СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

***§ 1. Законность и прокурорский надзор в правовом государстве***

***§ 2. Содержание прокурорского надзора, его характеристика***

***§ 3. Цели и задачи прокуратуры***

***§ 4. Соотношение прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля***

***§ 5. Направления деятельности прокуратуры***

***§ 6. Правовые основы деятельности прокуратуры***

***§ 7. Предмет и система курса «Прокурорский надзор»***

***Глава 2.*** **ПРИНЦИПЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

***§ 1. Понятие и виды принципов прокурорского надзора***

***§ 2. Принцип законности в деятельности прокуратуры***

***§ 3. Принцип независимости органов прокуратуры***

***§ 4. Принципы централизма и единства прокурорского надзора***

***§ 5. Принцип единоначалия***

***Глава 3.* КОМПЕТЕНЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ**

***§ 1. Содержание компетенции прокуратуры***

***§ 2. Пределы компетенции прокуратуры***

***§ 3. Разграничение компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами***

***§ 4. Разграничение компетенции между вышестоящими и нижестоящими прокурорскими органами***

***§ 5. Разграничение компетенции между одинаковыми по своему положению прокурорскими органами***

***Глава 4.* ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ**

***§ 1. Содержание организации работы***

***§ 2. Подбор кадров и распределение поручений***

***§ 3. Планирование работы в органах прокуратуры***

К 59^

*Печатается по постановлению редакционного совета*

*Уральской государственной юридической академии*

*Рецензент*

председатель научно-консультативного совета

при прокуратуре Свердловской области

заместитель прокурора области

кандидат юридических наук

Л. М. Ковалев

**Козлов А. Ф.** Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть: Учеб. пособие.— Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999.- 140 с.

ISBN 5-7845-0077-5

Раскрываются роль прокуратуры как важнейшего государ­ственного органа правоохраны и обеспечения законности, во­просы ее компетенции, принципы прокурорского надзора. Ана­лизируются изменения, касающиеся статуса и правомочий органов прокуратуры, закрепленные в Конституции РФ и новом Законе о прокуратуре Российской Федерации.

Студентам и аспирантам юридических вузов, практическим работникам

ISBN 5-7845-0077-5

© Издательство Уральской государственной юриди­ческой академии, 1999

***Глава 1.* СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

***§ 1. Законность и прокурорский надзор в правовом государстве***

В условиях изменений, происходящих во всех сферах жизни нашего общества, и перехода к рыночным отношениям в стране четко определился курс на формирование правового государства. Это отражено в ст. 1 Конституции РФ, прямо указывающей, что Россия — демократическое федеративное правовое государ­ство с республиканской формой правления.

Правовым считается прежде всего в высшей степени циви­лизованное, подлинно демократическое государство, где при­знается равенство всех граждан независимо от возраста, пола, имущественного положения, расовой или национальной при­надлежности, вероисповедания, идеологических убеждений. Все граждане наделяются широкими правами и свободами, позво­ляющими активно участвовать в любых сферах общественных отношений, а также несут определенные обязанности по обес­печению надлежащей организованности общества.

В правовом государстве власть принадлежит народу. Это зна­чит, что: а) законодательные и основные исполнительные орга­ны создаются путем прямых выборов на основе всеобщего, рав­ного избирательного права при тайном голосовании и осуществляют свои функции под контролем избирателей; б) гласность является одним из важнейших принципов государственной де­ятельности; в) народ непосредственно путем референдумов мо­жет принимать законы (именно так была принята ныне дей­ствующая Конституция РФ — Основной Закон нашей страны).

Специфический признак правового государства — наличие в нем законов, отражающих потребности прогрессивного развития общества. Будучи глубоко демократическими, они призва­ны всемерно способствовать повышению производительности труда, созданию материальных и духовных ценностей в целях более полного удовлетворения потребностей населения. Тяже­лый кризис, в котором оказалась наша экономика, может быть преодолен, если в законодательстве будет последовательно про­водиться курс на повышение экономической заинтересованно­сти граждан в результатах своего труда и их ответственности за исполнение обязанностей.

Вместе с тем само по себе принятие надлежащих норматив­ных актов не решает всех сложнейших проблем обновления об­щества. Содержащиеся в них правовые установления надлежит последовательно претворять в жизнь, в регулируемые ими общественные отношения. В правовом государстве законы, подза­конные акты должны быть реальными, а нарушения законности, в какой бы сфере общественных отношений они ни соверша­лись, от кого бы ни исходили, — нетерпимыми, а потому с ними необходимо вести настойчивую решительную борьбу. Закон­ность, т. е. строгое и точное исполнение правовых предписа­ний, — главнейший организующий фактор стабилизации обще­ства. Обязанность строгого и точного исполнения законов, под­законных актов приобретает всеобщий характер. Ее несут все без исключения государственные органы, общественные органи­зации, предприятия, учреждения, должностные лица, граждане. Строгое соблюдение законности — наиболее существенный и ха­рактерный признак правового государства.

Переход к рыночным отношениям не означает ослабления роли государства в руководстве обществом. В известном смыс­ле она усиливается, заключаясь не только в издании законов, подзаконных актов, но и в обеспечении строгого и точного их исполнения. Это гарантия реальности проводимых в нашем обществе реформ. Более того, в реальности законов выражается и реальность государственной власти. Если первые не будут исполняться, власть утратит свою роль в руководстве общест­вом, станет номинальной, беспомощной. Стихийные процессы, происходящие в обществе, окажутся неуправляемыми, грозящи­ми тяжкими последствиями для экономики, а следовательно, и для материального благополучия граждан.

Законность нуждается в постоянной охране. И одним из действенных способов ее обеспечения является эффективный прокурорский надзор. С возрастанием роли законности возрас­тает и роль прокурорского надзора в ее всемерном укреплении. Они неразрывно связаны между собой и служат непременными атрибутами правового государства, которое может сформироваться лишь при условии строгого соблюдения законности и наличии действенного прокурорского надзора за ее обеспече­нием.

Вместе с тем в последнее время четко определилась тенден­ция к принижению роли прокурорского надзора и даже полно­му ее отрицанию. В одном из проектов новой Конституции РФ предусматривалось выполнение прокурором только одной функции: поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве (п. 4 ст. 115)[[1]](#footnote-1). Причем поддержание обвинения понимается не как осуществление надзора за соблюдением закон­ности, а как процессуальная деятельность, направленная на изобличение подсудимого в совершении преступления и доказывание необходимости его наказания. Прокуратура в данном свете предстает только как орган уголовного преследования. В дейст­вующей Конституции вообще не определяется назначение прокуратуры, не указано, какие функции она должна выполнять. И ст. 129 гл. 7 «Судебная власть» регламентируется лишь поря­док назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъ­ектов РФ и других прокуроров, без конкретизации их полно­мочий. Отмечается лишь, что они определяются федеральным законом.

Если считать прокуратуру составной частью судебной систе­мы, то ее роль заключается в участии прокуроров в рассмотре­нии судами уголовных и гражданских дел. Более того, есть мне­ние, что надзор за исполнением законов себя изжил и в нем нет необходимости[[2]](#footnote-2).

Безусловно, утверждение рыночных отношений возможно при предоставлении широких свобод предпринимателям, по­вышении самостоятельности различных предприятий, организа­ций, органов государственной власти, местного самоуправления при выполнении возложенных на них функций. Но свобода не должна превращаться в произвол. Все проводимые в нашем обществе реформы отражены в действующем законодательстве, надлежащее исполнение которого — обязательное условие существования правового государства. Предприниматели, акцио­нерные общества, концерны, фирмы, биржи и т. д. реализуют предоставляемые им свободы в мере, закрепленной законом. Выход за очерченные им пределы означает беззаконие, с которым необходимо вести решительную борьбу. Возможно, в буду­щем, когда стабилизируется обстановка и стране, прочно утвер­дятся рыночные отношения, роль прокурорского надзора суще­ственно изменится. Но в настоящее время, когда совершается значительное количество нарушений законности во всех сферах регулируемых правом отношений, активность органов прокура­туры не может быть ослаблена.

Осуществление прокурорского надзора не означает грубого вмешательства в сферу «частных» отношений, так как он вме­шивается в них в мере, регулируемой законодательством. Строго говоря, вторжение в производственную, хозяйственную и иные виды деятельности учреждений, предприятий, организаций, ор­ганов власти и управления исходит от законов, которыми определяются их полномочия, права и обязанности. Прокурату­ра же призвана обеспечивать их реальность. Вот почему прокурорский надзор должен быть усилен. Он страж законности, ее эффективная и надежная гарантия. Нельзя слепо копировать опыт зарубежных стран, в которых правовое положение проку­ратур иное. Необходимо исходить из реальной обстановки в нашей стране и использовать накопленный положительный опыт отечественных прокурорских органов, способствуя совер­шенствованию их деятельности. На переходном этапе нужна прокуратура с разветвленными функциями, сильными надзор­ными полномочиями[[3]](#footnote-3).

Возможно еще одно возражение против осуществления про­курорского надзора: предоставление большой самостоятельно­сти регионам в управлении экономикой, складывающимися в них отношениями. По Конституции субъекты федерации в пре­делах исключительной компетенции вправе принимать норма­тивные акты, противоречащие федеральным законам (п. 6 ст. 76). При таком условии может показаться, что прокурорский надзор за соблюдением законности субъектами РФ является посягательством на их самостоятельность. Но даже при расширении полномочий субъектов законность ими должна соблюдаться, поскольку последние входят в состав правового государства, обязательный признак которого — строгое и точное исполнение правовых предписаний. Законность должна быть единой, все­российской.

По Конституции все конституционные и федеральные зако­ны имеют прямое действие на всей территории РФ (п. 1 ст. 76). Законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам (п. 5 ст. 76). В соответствии с этим прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства должен осуществляться во всех республиках, входящих в состав РФ, краях, областях, округах, городах феде­рального значения. Прокуратура должна представлять собой единую, централизованную систему органов, реализующих свои функции во всех административно-территориальных образова­ниях. Что же касается правовых актов, выносимых в пределах исключительной компетенции субъектов федерации, то они не должны существенно влиять на единство законности. Можно упразднить те или иные государственные органы, если они исчерпали свои возможности по выполнению возложенных на них функций, или при необходимости ограничить сферы их действия. Но прокуратура к таким органам не относится. Она проводит активную борьбу с различными нарушениями закон­ности, принимает действенные меры по восстановлению нару­шенных прав и охраняемых законом интересов граждан, учреж­дений, предприятий, организаций и самого государства, облада­ет высококвалифицированными кадрами и неисчерпанным потенциалом. Ликвидация прокуратуры или какое-либо ограниче­ние ее функций приведет к еще более стремительному росту преступности и других нарушений законности.

В сложившихся условиях возникают острые конфликты меж­ду центральными органами власти и регионами, проявляются сепаратизм, местничество. Законодательными и исполнительны­ми органами субъектов федерации часто принимаются норматив­ные акты, противоречащие общероссийскому законодательству[[4]](#footnote-4). Это угрожает целостности Российского государства, ведет к ухудшению экономического положения населения. В борьбе с подобными негативными явлениями важная роль принадле­жит именно прокуратуре, чьи органы выявляют различные незаконные акты и принимают меры по их отмене или измене­нию. Обеспечение единства законности — одно из главнейших условий сохранения целостности Российского государства.

Согласно п. 2 ст. 21 ныне действующего Закона о прокурату­ре Российской Федерации ораны прокуратуры при осуществле­нии надзора за исполнением законов не подменяют иные госу­дарственные органы. Такая установка лишает прокуроров возможности выполнять возложенные на них надзорные функции, ибо не подменять — значит не делать того, что должны выполнять иные государственные органы. В обязанность же прокура­туры входит всеобъемлющий контроль за деятельностью различных органов, учреждений, предприятий, организаций, кото­рый включает наряду с обнаружением нарушений законности их предупреждение и устранение.

В нашем государстве существует несколько форм контроля: президентский, правительственный, ведомственный, специали­зированный, губернаторский. Например, и соответствии с п. 1 ст. 46 Устава Свердловской области губернатор обеспечивает и защищает права и свободы граждан, территориальную целост­ность Свердловской области, законность и правопорядок[[5]](#footnote-5). Если формально трактовать данную установку с позиций Закона о прокуратуре, то прокуратура области не должна выполнять свои надзорные функции, поскольку губернатор обязан обеспе­чивать законность и правопорядок. Согласно ст. 31 Устава Законодательное Собрание Свердловской области принимает законы, вносит изменения, дополнения и осуществляет контроль за их исполнением[[6]](#footnote-6). Прокуратура же области, видимо, не должна надзирать за исполнением принятых им законов. Государственный комитет по охране природы осуществляет контроль за исполнением законов об охране окружающей природной среды. И, казалось бы, прокуратура не должна надзирать за их исполнением. Но созданы специализированные прокурор­ские органы, которые контролируют исполнение природоохран­ного законодательства. Далее. В нашем государстве контроль­ные функции за исполнением налогового законодательства выполняет налоговая инспекция, но наряду с нею надзор за исполнением этого законодательства осуществляет специальное подразделение Генеральной прокуратуры[[7]](#footnote-7). Делаются попытки создать подобные подразделения и в прокуратурах областей, краев, республик.

Прокурорский надзор за исполнением законов должен осу­ществляться самостоятельно, независимо от различных контро­лирующих органов, ибо главное его назначение — обеспечение строгого и точного соблюдения законности по всей стране.

В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре сказано, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. Данное предписание ориентирует прокуроров на пассивность в борьбе с правонару­шениями, сведения о которых не поступили, но даже если и по­ступили, прокурор не всегда обязан проводить проверки, по­скольку меры по ним предписано принимать соответствующим контролирующим органам. Безусловно, прокурорский надзор за исполнением законов должно осуществляться целенаправленно и результативно. Проверки необходимы в органах, организаци­ях, допускающих нарушения законности. При этом прокурор не должен ожидать поступления необходимой информации, ему надлежит предоставить право требовать сведения о правонару­шениях от всех органов, располагающих ими. Кроме того, такая информация может быть получена из расследуемых или рассматриваемых судами уголовных и гражданских дел. Например, суд, рассмотрев несколько исков работников о взыскании зара­ботной платы с предприятия, удовлетворил их. Судебные реше­ния дают основания полагать, что ответчиком нарушается законодательство о труде. Таким образом, налицо повод для прове­дения прокурором проверки исполнения законов на данном предприятии.

Надзор за законностью правовых актов может осуществлять­ся по инициативе самой прокуратуры, без поступления каких-либо сведений о их незаконности. Конечно, необходимо прово­дить проверки по жалобам, иным сведениям о нарушении норм права, но главное — инициатива прокуроров по обеспечению законности правовых актов. Несоответствующие действующе­му законодательству правовые акты представляют опасность для государства, общества, граждан. Принятие одного незакон­ного правового акта может вызвать множество правонаруше­ний, посягательств на права и охраняемые законом интересы различных субъектов. Известен случай, когда правительство республики вынесло постановление, которым запрещалось при­нимать на работу иногородних граждан, в результате чего при наличии свободных рабочих мест тысячи людей оказались без работы и без средств к существованию. Пострадали и сами учреждения, предприятия, организации, которые из-за отсутст­вия работников не могли в полной мере выполнять возложенные на них функции. Прокурор республики должен был принять оперативные меры по отмене указанного постановле­ния, не дожидаясь поступления жалоб или какой-либо иной информации о его незаконности.

Повышенную социальную опасность могут представлять и незаконные ненормативные акты органов власти, управления, в которых нередко содержатся неправомерные запреты и распо­ряжения, касающиеся конкретного гражданина, учреждения, предприятия или организации. Например, руководитель органа управления незаконно увольняет работника, лишив его возмож­ности получать заработную плату, от чего страдает и семья уво­ленного. В целях защиты прав и охраняемых законом интересов прокурор обязан по своей инициативе добиваться отмены или изменения незаконных распоряжений. В приказе Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполне­нием законов, соблюдением прав и свобод человека и гражда­нина» от 22 мая 1996 г. №30 дана подобная установка. В нем предписано: «Надзор за законностью правовых актов, издавае­мых федеральными министерствами и ведомствами, представи­тельными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуп­равления, военного управления, органами контроля, их долж­ностными лицами, осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности» (п. 3)[[8]](#footnote-8).

В правовом государстве строгий режим законности должны соблюдать и органы местного самоуправления, от деятельности которых во многом зависит исполнение законодательства уч­реждениями, предприятиями, организациями, гражданами. Если будут законны издаваемые ими правовые акты, то правомерны­ми будут и действия субъектов по их исполнению.

Прокуратура не должна быть составной частью судебной системы, подчиненной Министерству юстиции РФ, Такое под­чинение уже было в дореволюционной и послереволюционной России. В соответствии со ст. 1 Положении о прокурорском надзоре от 28 мая 1922г. государственная прокуратура учреж­далась в составе Народного комиссариата юстиции[[9]](#footnote-9), а народ­ный комиссар юстиции одновременно являлся прокурором республики (ст. 3). Имело место не подчинение прокуратуры Наркомату юстиции, а совмещение двух высших должностей одним должностным лицом. Такое совмещение означало, что народный комиссар юстиции, являясь одновременно прокурором республики, руководил судебными и прокурорскими орга­нами. Можно привести и другие примеры из истории России. В царствование Александра I генерал-прокурор был своеобраз­ным верховным визирем: ему подчинились и полиция, и юстиция, и финансы. Кроме того, он имел во всех департаментах подчиненных ему прокуроров, надзиравших за исполнением законов[[10]](#footnote-10). В связи с проводившейся во второй половине XIX в. судебной реформой произошли изменения и в правовом поло­жении прокуратуры. Генерал-прокурор утратил свои полномо­чия по управлению полицией и финансовыми органами, оста­ваясь министром юстиции. В системе прокуратуры появилось два вида прокурорских должностей. Первый — прокуроры, осу­ществляющие надзор за исполнением законов судами, а вто­рой — прокуроры, осуществляющие общий надзор. Генерал-прокурор надзирал за соблюдением законности в сенате, обер-прокуроры выполняли аналогичные функции в департаментах, губернские прокуроры соответственно наделялись полномочиями в отно­шении губернских органов власти и управления. В судебных палатах и окружных судах были учреждены специальные должности прокуроров, в обязанность которых входило обеспе­чение законности при отправлении правосудия по уголовным и гражданским делам, а при судах — должность следователя[[11]](#footnote-11). Соответственно и надзор за расследованием преступлений осуществлялся состоящими при судах прокурорами. Прокура­тура первых лет советской власти во многом копировала указанную прокурорскую систему, правда, делая упор на со­блюдение законности местными органами власти.

При определении правового положения прокуратуры в на­стоящее время нужно исходить из реально сложившейся в стра­не обстановки. Она характеризуется неупорядоченностью, неуре­гулированностью рыночных отношений, ростом преступности, постоянным увеличением числа правонарушений, причиняющих огромный материальный и моральный вред государству, обще­ству. При этих условиях прокурорский надзор призван стать эффективным и действенным способом борьбы с нарушениями законности, что несовместимо с выполнением каких-либо управ­ленческих функций. Прокуратура должна представлять собой систему органов, обособленную от Министерства юстиции, судов и т.д. С точки зрения теории разделения властей прокурорский надзор организационно тяготеет не к судебной, а к законодатель­ной власти, поскольку его основная задача — обеспечение исполнения законов.

***§ 2. Содержание прокурорского надзора, его характеристика***

Прокурорский надзор — специфический вид государственной деятельности, характеризующийся единством и внутренней однородностью. Между тем идея единства прокурорского над­зора не нашла четкого выражения в Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 ноябри 1995 г., где деятельность прокуроров подразделяется на два вида: *надзорную* и *ненадзорную*. Основанием для такого вывода служат наименования двух его разделов: третьего — «Прокурорский надзор» и четверто­го — «Участие прокурора в рассмотрении дел судами». Из этого следует, что участие прокурора и рассмотрении судами уголов­ных и гражданских дел не является деятельностью надзорной. Спрашивается, каковы же тогда ее природа и содержание? Исходя из своего назначения прокуратура не может выполнять иных функций, кроме надзорных. Если это так, то прокуроры вообще не должны участвовать и осуществлении правосудия.

Подобная неопределенность в известной мере обусловлена проводимой судебной реформой, суть которой заключается в по­вышении роди судов, обеспечении полной их независимости от каких-либо органов, организаций. Прокурорский надзор за ис­полнением законов в уголовном и гражданском судопроизвод­стве стал отвергаться потому, что он якобы представляет собой посягательство на самостоятельность судей. Е.А. Смоленцев утверждает: «При разбирательстве дела в суде никаким правом надзора за его деятельностью прокурор не может быть наделен»[[12]](#footnote-12). Аналогичное суждение высказано и В. Степанковым: «...суд — вершина пирамиды правовой системы. Прокурор только уча­стник процесса, пользующийся правом принесения протеста»[[13]](#footnote-13). Данная точка зрения и предопределила позицию законодателя, нашедшую выражение в Законе о прокуратуре Российской Фе­дерации.

Безусловно, суды при исполнении положенных на них функций должны обладать полной самостоятельностью и ника­кое вмешательство в их деятельность недопустимо. Но это не означает исключения прокурорского надзора за исполнением законов в уголовном и гражданском судопроизводствах. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных и граждан­ских дел необходимо для борьбы с нарушениями законности гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, органами государственной власти, местного самоуправления. Уголовные и гражданские дела в судах возбуждаются вследствие совершения преступлений или иных правонарушений, и за­дача прокурора принять при помощи суда меры по их устране­нию, восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц. Следовательно, участие прокурора при рассмотрении уголовных дел в судах есть деятельность надзорная и иной быть не может. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов перечисленными субъектами, что неизбежно перерастает в надзор за исполнени­ем законов самими судами. Борясь с нарушениями законности, совершаемыми гражданами, учреждениями, предприятиями, ор­ганизациями, прокурор вынужден надзирать за принимаемыми судом мерами по их устранению.

Как показывает практика, многие выносимые судами приго­воры, решения, определения, к сожалению, оказываются неза­конными и необоснованными. И прокуроры реагируют на них. Предоставление им полномочий на принесение протестов уже является доказательством того, что и деятельность судов входит в сферу прокурорского надзора. Это не является, однако, пося­гательством на независимость судей, которые при рассмотрении уголовных и гражданских дел действуют на основе своего внут­реннего убеждения, правосознания, руководствуясь требования­ми норм права. Прокурорский надзор обеспечивает подчинение судей законам во имя строгого их исполнения, что является одной из гарантий соблюдения законности в уголовном и граж­данском судопроизводствах.

Следует особо отметить, что прокурор по отношению к су­дам никакой властью не располагает, решающим голосом ни по одному вопросу не обладает. Он, как и другие участники процесса, воздействует на формирование внутреннего судейско­го убеждения по рассматриваемому делу высказыванием и ар­гументацией своего мнения. Допускаемые судами различные нарушения законности по инициативе прокурора устраняются ими же или вышестоящими судами. Надзор за соблюдением законности реализуется не только после вынесения судебных приговоров, решений, определений, но и в процессе рассмотре­ния судами уголовных и гражданских дел. Как показывает практика, судьи до принятия заключительных правовых актов допускают правонарушения, которые устанавливаются, например, в стадии судебного разбирательства. Иногда принимаются к производству неподведомственные или неподсудные судам гражданские дела; не привлекаются к участию все заинтересо­ванные лица, неправильно определяется их процессуально-правовое положение; не всегда обеспечиваются переводчиками подсудимые, не владеющие языком, на котором ведется судо­производство по уголовным делам; не выясняется время вруче­ния подсудимым обвинительных заключений и др. Прокуроры обязаны принимать меры по устранению подобных правонарушений, дабы обеспечить законность вынесения судебных ре­шений, приговоров.

**Прокурорский надзор** – это деятельность по наблюдению за строгим и точным соблюдением законов, осуществляемая от имени государства специально уполномоченными на то органа­ми прокуратуры[[14]](#footnote-14). Она складывается из совокупности связан­ных между собой различных действий, основную часть которых составляет осуществление прокурором надзора за соблюдением законности, а также действия самих правонарушителей, потер­певших, граждан, дающих информацию об известных им нарушениях законности, и иные действия. По своему целевому назначению эта деятельность может быть подразделена на две части: *выявление нарушений законности* и *реагирование на них*.

Надзор за исполнением законов всегда начинается с *провер­ки* соблюдения их различными субъектами. Проверка наибо­лее сложная и трудная часть деятельности прокурора, ибо правонарушители часто тщательно и порой весьма квалифици­рованно уничтожают следы своих противоправных деяний, скрываются сами, угрожают лицам, располагающим соответст­вующими сведениями. По содержанию проверка исполнения законов — своеобразный аналог расследования.

Деятельность по выявлению правонарушений обычно начи­нается со сбора прокурором фактических данных о них. На основе исследования и осмысления последних устанавливаются негативные, антисоциальные факты, в результате правовой оцен­ки которых выявляются нарушения законности. Очень важно четко определить все связанные с правонарушением правовые последствия: размер причиненного вреда, характер ответствен­ности и т.д. Подлежат обязательному выявлению виновные лица, потерпевшие, а также причины и условия, способствовав­шие совершению данных нарушений законности.

Не менее важна и вторая часть надзорной деятельности — реагирование на нарушения законности и обусловившие их обстоятельства. Ни одно правонарушение не должно оставать­ся без надлежащего воздействия со стороны прокуратуры. Только при этом условии возможно реальное укрепление законности в нашем государстве. Реагирование осуществляется двумя способами.

Первый — непосредственное устранение нарушений закон­ности самим прокурором. Такой прием используется при осуществлении надзора за исполнением законов органами до­знания и предварительного следствия. Выявив какое-либо неза­конное постановление следователя или инспектора по дозна­нию, прокурор своим постановлением отменяет его.

Второй способ реагирования — обращение прокурора к соот­ветствующим компетентным органам, должностным лицам с требованием о принятии необходимых мер по устранению нарушений законности и сопутствующих им обстоятельств. На­пример, признав незаконным постановление главы администра­ции района, города, прокурор направляет ему протест с требо­ванием об отмене либо изменении указанного акта. При этом очень важно обеспечить реальный результат принимаемых мер. Данный способ — основная форма реагирования в надзорной практике.

Между тем не всякое нарушение законности может быть устранено. Например, до сих пор не изжиты случаи пропуска сроков рассмотрения жалоб, заявлений о совершенных или го­товящихся преступлениях. Но реагирование на эти факты обязательно. Оно может выражаться в привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности, предупреждении их о недопустимости подобных нарушений в будущем.

Иногда в литературе выделяется и третья часть прокурор­ского надзора — предупреждение правонарушений[[15]](#footnote-15). Действи­тельно, профилактическая функция свойственна прокурорскому надзору, и прокуроры обязаны принимать действенные меры по предотвращению нарушений законности, что нормализует процесс исполнения законов. Выраженная в них государственнаяволя добровольно реализуется соответствующими субъектами. Но предупреждение правонарушений средствами прокурорско­го надзора не образует отдельной части последнего и характер­но для деятельности как по выявлению нарушений законности, так и реагированию на них.

При проведении проверок исполнении законов причины и условия, способствующие совершению правонарушений, вы­являются именно в целях профилактики других нарушений за­конности. Даже при установлении одного правонарушения на­лицо профилактическая функция, оказывающая сдерживающее влияние на поведение того или иного субъекта, что особенно ярко проявляется во второй части прокурорского надзора. При­нимая меры по устранению правонарушений и сопутствующих им обстоятельств, прокурор тем самым предупреждает их со­вершение в последующем.

Прокурорский надзор – деятельность государства, осущест­вляемая специально созданными им прокурорским органами. Принимая законы, государство заинтересовано в их строгом и точном исполнении всеми гражданами, учреждениями, пред­приятиями, организациями. В реальности нормативных актов отражается реальность самой власти. В связи с этим государст­во вынуждено выполнять специфически надзорную функцию.

Природа прокурорского надзора по-разному отделяется в дей­ствующем законодательстве. В Конституции РСФСР 1978 г. он именовался высшим надзором. В ст. 176 прямо указывалось, что высший надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществляется Генеральным прокурором и подчинен­ными ему прокурорами. Казалось бы, точно так же он должен быть представлен и в Законе о прокуратуре Российской Феде­рации от 17 января 1992 г. Но здесь он трактуется иначе. В со­ответствии с его ст. 1 прокуратура в РФ осуществляет просто надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Следовало бы привести данный закон в соответствие с Консти­туцией, но произошло обратное. Из Основного Закона было убрано слово «высший», в новой же Конституции вообще не определены функции прокуратуры, в чем, думается, проявилась тенденция к умалению роли прокурорского надзора.

В настоящее время обнаружилось стремление к его повыше­нию. В Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. говорится, что прокурорские органы осу­ществляют надзор за исполнением законов от имени РФ (ст. 1). Безусловно, в определенной степени такое указание повышает авторитет прокуратуры, в результате расширения полномочий она способна проявлять большую мобильность в укреплении законности и правопорядка в стране. Например, прокуратура имеет право надзирать за исполнением законов законодатель­ными и исполнительными органами субъектов РФ.

Вместе с тем эта установка не конкретизирует правовое по­ложение прокуратуры и ее надзорные функции. Строго говоря, каждый государственный орган действует от имени государст­ва, которое наделяет его соответствующими полномочиями. Известно, что суды, рассматривая уголовные и гражданские дела, выносят приговоры, решения от имени РФ, другие же органы действуют от собственного имени, поскольку их постановления, распоряжения, приказы не оглашаются публично.

По-разному трактуется природа прокурорского надзора и в ли­тературе. Широкое распространение в свое время получила точка зрения, согласно которой прокурорский надзор — высший надзор в стране, ибо осуществляется от имени государства, от лица высшего органа государственной власти — Верховного Со­вета[[16]](#footnote-16). Это суждение подверглось критике как не отражающее сущности прокурорского надзора. В. М. Савицкий пишет: «На­именование прокурорского надзора высшим противоречит соотношению функций прокуратуры и функции конституционного надзора (контроля), выполняемой высшим органом государст­венной власти СССР»[[17]](#footnote-17). Аналогичной позиции придерживается Г.И. Петров.

Но вряд ли правильно отвергать прокурорский надзор как "высшую форму надзорной деятельности, противопоставляя его другим высшим видам надзора или контроля, которых может быть несколько и где прокурорский надзор — одна из разновидностей. Полномочиями на осуществление надзора за испол­нением законов должны располагать сами законодательные ор­ганы. По Конституции РФ это Государственная Дума и Совет Федерации, входящие в состав Федерального Собрания (пп. 1,3 ст. 105). Но их возможности по обеспечению законности фак­тически ограничены, поэтому создаются специальные органы, которые должны надзирать за исполнением принимаемых ими законов. Таким органом является прокуратура. Она осуществляет свою деятельность не просто от имени государства, а высше­го органа государственной власти - Федерального Собрания. Прокурорский надзор — особая правовая служба данного органа, и каждый прокурор — его представитель. Учреждая проку­ратуру, Федеральное Собрание наделяет надзорными полномо­чиями Генерального прокурора России.

Осуществление этих полномочий налагает своеобразный от­печаток на содержание прокурорского надзора – высшей специ­фической формы надзорной деятельности. К организации про­куратуры и надлежащему осуществлению надзора имеет отно­шение и Президент РФ. Он представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации, а также вносит предложение об освобождении от должности, если последний не справляется с обязанностями (п. «е» ст. 83). Как глава государства Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), им подписываются и обнародуются федеральные за­коны (п. 2 ст. 107). В силу своего правового положения Прези­дент должен обеспечивать соблюдение законности, ибо только при этом условии он может гарантировать, права и свободы граждан. Следовательно, прокурорский надзор должен осущест­вляться и от имени Президента. Есть мнение, что прокуратура — правовой механизм реализации полномочий именно Президен­та[[18]](#footnote-18), что не совсем правильно, поскольку она выступает также правовым механизмом реализации полномочий Федерального Собрания.

Таким образом, прокурорский надзор осуществляется от име­ни двух высших органов государственной илист Российской Федерации: Федерального Собрания и Президента и по своей природе является высшим надзором ни исполнением законов. Прокуратура же представляет собой особую правовую службу данных органов.

Исторически прокуратура и возникла именно как орган вер­ховной власти. Впервые она была создана по Франции и 1302 г. по ордонансу короля Филиппа IV. Её основное назначение состояло в том, чтобы представлять интересы короля, а проку­роры назывались «людьми короля», По словам М.И. Веретенникова, генерал-прокурор «являлся в точном, полном смысле слова глазами короля, через посредство которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма»[[19]](#footnote-19). Примерно с той же целью по указу Петра I от 12 января 1722 г. была создана и прокуратура в России. В специально разработанном документе о должности генерал-прокурора гово­рилось: «...сей чин, яко наше око и стряпчий в делах государ­ственных...»[[20]](#footnote-20).

Прокуратура создавалась как представитель императорской, т. е. высшей, власти и осуществляла от ее имени постоянный контроль, или надзор, за действиями государственных органов с. точки зрения соответствия их законам[[21]](#footnote-21). После Октябрьской революции в России прокуратура возникла как орган, уполно­моченный центральной властью на осуществление от ее имени надзора за исполнением издаваемых ею законов. В том же качестве, с определенными изменениями, она осуществляет высший надзор за исполнением законов и в настоящее время. В известной степени прокурорский надзор осуществляется и от имени законодательных органов субъектов РФ. Принимая за­коны, они заинтересованы в их реализации, а прокуратура над­зирает за их исполнением, хотя никаких поручений ей не дается. В соответствии с п. 1 ст. 13 Закона о прокуратуре Российской Федерации прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором по согласованию с органами государственной влас­ти субъектов РФ. Эти органы дают согласие на назначение тех кандидатур, которым они доверяют, и как бы поручают им над­зирать за исполнением издаваемых законов.

Прокурорский надзор выполняет *три функции*. Первая — законноохранительная. Она выражается в охране законов от нарушений и представляет собой охрану права в объективном смысле. Вторая — правоохранительная, или правозащитная. Суть ее состоит в защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, учреждений, предприятий, организаций, самого государства. Это уже — охрана права в субъективном смысле. Нарушения законности часто проявляются как посяга­тельство на чьи-либо права, интересы. В связи с этим прокурор должен принять действенные меры по их восстановлению. Третья — правовоспитательная. Она заключается в активном воздействии на граждан в целях строгого и точного исполнения ими норм права.

***§ 3. Цели и задачи прокуратуры***

При учреждении той или иной системы органов, в том числе, прокуратуры, обязательно определяются цели и задачи, которые перед ними ставятся. В Законе о прокуратуре СССР от 30 но­ября 1979 г. указываются задачи прокуратуры (ст. 2), в Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 ноября 1995 г. установка делается на ее цели (п. 2 и 3), а в Законе о прокура­туре Республики Казахстан от 17 января 1992 г. говорится о целях и задачах (ст. 3). Несмотря на различии и формулиров­ках, особых расхождений в терминах «задачи» и «цели» нет, ибо оба отражают назначение прокурорских органов.

Главная цель прокуратуры — последовательная и решитель­ная борьба с любыми нарушениями законности. В ст. 2 Закона о прокуратуре СССР определена задача направить деятель­ность прокуратуры на всемерное укрепление законности и правопорядка в стране. В ст. 1 Закона о прокуратуре Российской Федерации и в п. 1. ст. 3 Закона о прокуратуре Республики Ка­захстан в качестве основной цели называется обеспечение вер­ховенства закона, единства и укрепления законности.

Верховенство закона — это подчинение ему всех субъектов, на которых распространяется его действие. Прежде всего необ­ходимо обеспечить подчинение Конституции и законам Россий­ской Федерации законодательных и исполнительных органов субъектов федерации, которые обязаны руководствоваться ими при принятии правовых актов. Но в связи с переходом к ры­ночным отношениям проявилась тенденция к расширению Самостоятельности регионов вплоть до выхода из состава РФ, что породило конфликты между ними и центральной властью. Сепаратизм и местничество получили достаточно большое рас­пространение[[22]](#footnote-22).

Принятые в некоторых республиках конституции существен­но расходятся с Конституцией РФ. Например, в ст. 61 Консти­туции Республики Татарстан указано, что она является суве­ренным государством, т. е. субъектом международного права, и входит в состав России на правах ассоциации. Как известно, есть две формы объединения государств: федерация и конфеде­рация. Понятие «ассоциация» достаточно неопределенно, оно лишь условно означает какое-то объединение. В ст. 2 Конститу­ции Республики Тува отмечено, что в период чрезвычайной ситуации в России на территории Республики Тува действует ее Конституция и принятые ею законы. Объявить же чрезвычай­ную ситуацию можно всегда[[23]](#footnote-23). Конституцией Республики Саха (Якутия) предусматривается создание своих военных и иных формирований (ст. 70). Получается, что вооруженные силы со­здаются для защиты самостоятельности государства от посягательств другого государства и прежде всего — России. Это гро­зит войной, что, собственно, и произошло в Чечне. Республика Ичкерия имеет свою гвардию, которая в течение длительного времени вела войну с Россией, добиваясь полной самостоятель­ности. Дело дошло до того, что в республиках в качестве офи­циального вводится национальный язык и отвергается русский, хотя «элитная» национальность в них не представляет большинства населения. Более того, парламент Татарстана в первом чтении принял закон, в котором предложено ввести латинский шрифт для письменного изложения мыслей и отменить «ки­риллицу», т. е. русскую азбуку[[24]](#footnote-24).

В связи со сложившейся ситуацией перед Российской Феде­рацией стоит важная задача — сохранить целостность Россий­ского государства, пресечь всякие попытки его развала. Несмот­ря на предоставление самостоятельности регионам, государство должно оставаться единым, ибо образование своеобразных «удельных княжеств», как показывает история, приводит к раз­рыву экономических связей, столь необходимых для благополучного развития общества, к войнам, междоусобицам. И один из способов сохранения целостности государства — обеспечение верховенства федеральных законов на всей территории, подчи­нение им законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. При принятии законов и иных нормативных актов последние должны руководствоваться Конституцией и закона­ми России. Прокуратура и осуществляемый ею надзор за ис­полнением законов — важная гарантия сохранения целостности государства, средство борьбы с нарушениями законности, кем бы они ни совершались, от кого бы ни исходили.

В связи со свержением царского режима в отдельных ре­гионах страны возникли националистические, социальные тен­денции к независимости, самостоятельности. Появилась закон­ность «казанская», «калужская». Республика Татарстан объявила о своей полной самостоятельности и не признавала нормативные предписания России. В Калуге лидерствующая часть на­селения объявила о самоуправлении одной из губерний, чьи органы издавали акты, не соответствовавшие законам Россий­ского государства. Именно тогда в целях пресечения развала страны и была создана прокуратура, обязанная надзирать за законностью правовых актов, принимаемых в различных терри­ториальных образованиях.

История повторяется. И на основе ее опыта необходимо принять меры по строгому и точному соблюдению законности в Российском государстве. В качестве «ока» Федерального Со­брания и Президента прокуратура обязана надзирать за испол­нением принимаемых ими законов.

Как уже говорилось в Законе о прокуратуре Российской Федерации, целью деятельности прокуратуры является обеспе­чение не только верховенства законов, но и единства законнос­ти, что конкретизирует верховенство закона и в определенной мере расширяет его. Единство законности – это соответствие Конституции издаваемых законов, подзаконных актов, оно также предполагает и соответствие правовых актов нижестоя­щих органов правовым актам вышестоящих. Например, реше­ния, постановления органов местного самоуправления должны соответствовать законам, постановлениям законодательных и ис­полнительных органов субъектов РФ. Иными снопами, единст­во законности — это проведение единой правовой политики всеми государственными органами и органами местного само­управления.

Единство законности должно быть реальным. Именно на прокуратуру возлагается обязанность его укрепления, т.е. при­нятия эффективных мер по предупреждению, выявлению и ус­транению правонарушений. Прокурорский надзор не должен осуществляться формально, он призван быть фактическим, действенным и результативным.

Уже отмечалось, что нарушение законности, как правило, представляют собой посягательства на чьи либо субъективные права и охраняемые законом интересы. Поэтому в упомянутом законе перед прокуратурой поставлена цель защита прав и свобод человека и гражданина (п. 9 ст. 1). Борьба с наруше­ниями законности заключается не только в их устранении, но и в восстановлении нарушенных прав и интересов. Защите подлежат социально-экономические, политические и иные пра­ва и свободы граждан независимо от их возраста, пола, социально­го, имущественного положения, расовой или национальной при­надлежности, вероисповедания, убеждений. Гражданин в правовом государстве защищается от любых посягательств на его права и свободы безотносительно к тому, каким субъектом они совершены: государственным органом, общественной организа­цией, должностным лицом или другим гражданином. Защите подлежат также права и интересы лиц, не имеющих российско­го гражданства.

В соответствии с Конституцией граждане Российской Феде­рации обладают широкими правами и свободами: правом на жизнь, труд, образование, медицинское обслуживание, жилье; могут избирать и быть избранными в различные органы государственной власти, местного самоуправления и т. д. Но в ус­ловиях спада производства, экономического кризиса эти права зачастую оказываются нереальными, нарушаются. Многие пред­приятия не работают вообще или работают не на полную мощность. Растет безработица, рабочие и служащие не получают заработную плату, пенсионеры — пенсию, повышаются цены на продукты питания, товары народного потребления и т.д. На­пример, в постановлении правительства одной из областей установлена платность всех видов медицинских услуг. Многие пациенты из-за отсутствия или недостатка денежных средств не в состоянии платить за лечение и вынуждены отказываться от него. По существу, человек утрачивает право на жизнь. Это «нововведение» — грубейшее нарушение ст. 41 Конституции РФ, в которой сказано, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюдже­та, страховых взносов и других поступлений.

Посягательства на права и свободы граждан происходят и вследствие национального сепаратизма. Так, в конституциях ряда республик предпочтение отдается титульным, «элитным» национальностям. Чаще ущемляется правовое положение русскоязычного населения. Подобные установления содержатся в конституциях республик Башкортостан (ст. 69), Коми (ст. 3), Бурятии (ст. 60). Это может привести к тому, что представите­ли «элитной» национальности будут иметь преимущества при приеме на работу, оставлении в должности, повышении оплаты труда и т.д. Происходит нарушение принципа равенства граж­дан независимо от национальной принадлежности, вероиспове­дания; подобные предпочтения могут привести к раздорам, конфликтам, вооруженным столкновениям.

В ст. 2 Конституции РФ провозглашено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Признание, соблюде­ние и защита прав и свобод — обязанность государства в лице прокуратуры, которая должна принимать эффективные меры по обеспечению реальности последних. В Законе о прокуратуре Российской Федерации (п. 2 ст. 1) обозначена еще одна цель: защита охраняемых законом интересов общества и государства, от посягательств на которые страдает экономика и иные сферы жизни общества, а значит и каждый конкретный гражданин.

Особую опасность представляет экономическая преступ­ность. Непродуманное форсирование перехода от одного соци­ально-экономического строя к другому породило множество нарушений законности при приватизации государственного имущества. Предприятия приватизировались по необоснованно низким ценам, вследствие чего государство понесло большие убытки, произошло «бегство капитала» за границу. По эксперт­ным оценкам в течение последних пяти лет за границей осело 150—200 млрд дол. США[[25]](#footnote-25), которые могли быть положены в нашу экономику, в производство. Наряду с экономическими преступле­ниями социально опасна и контрабанда за рубеж стратегически важных товаров, ибо валютная выручка не поступает в бюджет государства. Известно, например, что 20% добытой нефти выво­зится неконтролируемым путем в различные страны, а по­лученные деньги используются для приобретения предметов роскоши[[26]](#footnote-26). По телевидению сообщалось, что рыбаки Приморья продают выловленную рыбу предпринимателям ним из Южной Ко­реи и Вьетнама, присваивая вырученные деньги.

Весьма существенным посягательством на охраняемые зако­ном интересы государства и общества является нарушение на­логового законодательства. Налоги – основной источник дохо­дов государственного бюджета, средства которого используются на финансирование промышленности, сельского хозяйства, на выплату заработной платы, пенсий, пособий. Но руководители различных коммерческих организаций, граждане-предприни­матели зачастую уклоняются от уплаты налогов. После того, некоторые «деловые» люди занимаются предпринимательской деятельностью без лицензий, тем самым скрывая спои доходы. В этих случаях прокуратура обязана принимать эффективные меры по защите охраняемых законом публичных интересов государства и общества, привлекать виновных лиц к ответст­венности. Публичные интересы нарушаются также законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, прини­мающими незаконные правовые акты. Добиваясь их отмены или изменения, прокуратура защищает интересы как России, так и ее субъектов. В соответствии с п. 4 ст. 74 Конституции РФ субъектам федерации предоставляются исключительные полно­мочия, осуществляя которые, они могут принимать норматив­ные акты, отчасти противоречащие российскому законодатель­ству. И тем не менее прокуратура защищает и их интересы.

В п. 1 ст. 2 Закона о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. было определено: прокуратура должна защищать права и интересы национально-государственных, ад­министративно-территориальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления. В Законе о проку­ратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. данное указание отсутствует, хотя реально такая цель сущест­вует. Нарушения законности могут касаться округов, городов, регионов, а также функционирующих в них учреждений, пред­приятий, организаций. Принимая меры по устранению наруше­ний, прокуроры восстанавливают права и охраняемые законом интересы данных субъектов.

Прежде всего защите от посягательств подлежат права и охраняемые законом интересы государственных учреждений, предприятий, организаций, поскольку они в большей степени отражают интересы государства и общества в целом. Но не мо­гут игнорироваться и иные образования, например, фермерские хозяйства, акционерные общества, арендные предприятия, поли­тические организации и движения. Субъективные права подле­жат прокурорской защите независимо от их принадлежности.

В Законе о прокуратуре Республики Казахстан предусмотре­на задача правового воспитания граждан, должностных лиц. При осуществлении надзора за исполнением законов прокуро­ры должны способствовать повышению правосознания и право­вой культуры населения.

Перечисленные цели и задачи прокуратуры являются *общи­ми*, ибо они относятся к осуществлению прокурорского надзора в целом и реализуются во всех его проявлениях. Но существу­ют еще и *специальные* цели и задачи, стоящие перед прокуро­рами при осуществлении ими надзорной деятельности по конкретному направлению. Эти задачи можно именовать отрас­левыми. В Законе о прокуратуре Российской Федерации они прямо не сформулированы, но их реальность сомнению не подлежит. В названном законе каждое направление начинается с изложения предмета надзора, где указываются основные по­ложения, на которых должно быть сосредоточено внимание прокуроров при осуществлении того или иного рода надзорной деятельности.

Отраслевые задачи закреплены и в Законе о прокуратуре Республики Казахстан. Так, его ст. 37 называется «Содержание и задачи общего надзора». Внимание прокуроров при осуще­ствлении прокурорского надзора должно быть сосредоточено на том, чтобы акты органов государственного и хозяйственного управления соответствовали законодательству республики, что­бы никто необоснованно не подвергался административному и дисциплинарному преследованию и т. д.

Отраслевые задачи каждого направлении надзорной деятель­ности излагались ранее в Законе о прокуратуре СССР. И это было оправданно, ибо таким образом концентрировалось внима­ние прокуроров на важнейших аспектах каждой отрасли надзора.

Отраслевые цели и задачи изучаются и курсе «Прокурорский надзор» с учетом особенностей каждого направления деятель­ности прокуратуры.

***§ 4. Соотношение прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля***

Прокурорский надзор не единственный способ обеспечения законности в нашем государстве. В тех же целях реализуются и другие формы надзора и контроля. Строго говоря, все органы правового государства обязаны бороться с правонарушениями и применять действенные меры по их устранению и предупреж­дению. Чтобы выяснить специфику прокурорского надзора и его роль в укреплении законности, необходимо сравнить его с другими видами надзора и контроля. Положение осложняется тем, что термины «надзор» и «контроль» но существу тождест­венны: и тот и другой толкуются как «наблюдение с целью проверки»[[27]](#footnote-27). Безусловно, смысловое сходство имеется. И не случайно при осуществлении надзора или контроля часто соверша­ются однотипные действия — проверки деятельности различных учреждений, предприятий, организаций, граждан в целях уста­новления каких-либо недостатков, нарушений законности. При этом как бы утрачивается различие в применении данной терминологии.

В литературе прокуратура иногда рассматривается как ор­ган контроля. Например, Е.В. Шорина утверждает, что в си­стеме органов контроля особое место занимает прокуратура[[28]](#footnote-28). С.А. Авакьян и Г.В. Барабашев включают прокурорский надзор в так называемый общий контроль[[29]](#footnote-29). Наблюдается и другая крайность, когда все виды контрольной деятельности именуют­ся надзором. А.В. Мицкевич утверждает, что надзор помимо прокуратуры осуществляется судом, другими правоохранитель­ными органами, органами управления, общественными органи­зациями[[30]](#footnote-30). И.Е. Фербер деятельность всех органов государст­венной власти по обеспечению законности именует надзором за соблюдением законов[[31]](#footnote-31). Сходство терминологии, однако, не означает единства надзорной и контрольной деятельности. Они различны по содержанию, имеют свои особенности.

Как правильно отметила О.Ю. Шубина, понятие контроля шире понятия надзора[[32]](#footnote-32). Контроль, как правило, осуществляется вышестоящими органами по отношению к нижестоящим и ос­новывается на власти и подчинении. Обычно вышестоящий орган руководит подчиненными ему учреждениями, предпри­ятиями, организациями, поручая им различные задания, прове­ряя точность их выполнения. Контроль таким образом становится элементом руководства, управления определенными про­цессами, происходящими в том или ином регионе. Например, Законом Российской Федерации о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации от 5 марта 1992 г. на администрацию возложена обязанность обес­печивать выполнение законодательства РФ, решений краевого, областного Совета, осуществлять контроль за их соблюдением на территории края, области (ст. 64)[[33]](#footnote-33).

Контроль характеризуется еще одной особенностью. Реали­зующие его должностное лицо, орган вправе не только выяв­лять различные недостатки, нарушения законности, но и непо­средственно устранять их. Контроль касается и качества рабо­ты, выполняемой подчиненными органами, учреждениями, предприятиями, организациями.

Главная особенность надзора — *строго определенная спе­циализация*. В качестве его предмета предстает не вся деятель­ность поднадзорных субъектов, а только какое-либо её направ­ление, аспект. Иными словами, надзор — это своеобразный специализированный контроль, но в отличие от последнего он, как правило, не строится на отношениях власти и подчинения. Орган, выполняющий надзорные функции, установив различ­ные недостатки, нарушения законности, часто сам не уполномо­чен их устранить и обращается к компетентным органам влас­ти, управления, должностным лицам с требованиями о приня­тии необходимых мер. В этом отношении типичен прокурор­ский надзор, предназначенный только для борьбы с правонару­шениями в целях обеспечения строгого и точного исполнения законов. При его осуществлении проверяется не работа учреж­дений, предприятий, организаций, а лишь исполнение ими пра­вовых предписаний. И согласно общему правилу устранением установленного прокурором правонарушения по его требова­нию занимается компетентный орган или уполномоченное на то должностное лицо.

По правовой природе формы контроля и надзора можно подразделить на высшие и обычные (все остальные). Высшей формой контроля является контроль Конституционного Суда. Он распространяется на все органы законодательной и исполнительной власти РФ и входящих в ее состав субъектов. Кон­ституционный Суд рассматривает дела, проверяет соответствие Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, а также конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ (подп. «а» и «б» п. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Хотя в Конституции прямо не указывается на осуществле­ние контрольных функций Советом Федерации, Государствен­ной Думой, практически эти законодательные органы ими обладают. Поскольку они могут обращаться в Конституцион­ный Суд по поводу несоответствия Конституции различных нормативных актов, в том числе актов Президента РФ, постольку они осуществляют контроль за их законностью. Ясно, что прежде чем обратиться в Конституционный Суд с запро­сом, эти органы устанавливают незаконность того или иного акта.

Довольно широкими контрольными полномочиями обладает Совет Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 105 Конституции все принятые Государственной Думой федеральные законы в тече­ние пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Рассмотрение выражается в проверке этих нормативных актов не только с точки зрения их соответствия Конституции РФ, но и на предмет целесообразности, полезности для государства и общества. Акт может быть не одобрен Советом Федерации, и тогда создается согласительная комиссия по устранению содержащихся в нем недостатков. После этого закон направля­ется на повторное рассмотрение Государственной Думы. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Думы (п. 5 ст. 105).

Совет Федерации осуществляет также контроль за деятель­ностью Президента, утверждая его указы о введении военного и чрезвычайного положений (подп. «в» и «б» п. 1 ст. 102). К ком­петенции Совета относится и отрешение Президента от долж­ности (подп. «е» п. 1 ст. 102). Разумеется, реализация указан­ных полномочий предполагает проверку обоснованности этих актов, деятельности Президента как главы государства.

Контрольные полномочия Президента в отношении Совета Федерации и Государственной Думы еще более обширны. Прак­тически все принимаемые этими органами законы ему подкон­трольны. Согласно п. 1 ст. 107 Конституции принятые федеральные законы в течение пяти дней направляются Президенту для подписания и обнародования. Прежде всего, Президент про­веряет их с точки зрения соответствия Конституции, практи­ческой целесообразности и может отклонить, если признает некачественными. Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают отклоненный закон, и если при повторном рас­смотрении он будет одобрен в ранее принятой редакции боль­шинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то под­лежит подписанию Президентом в семидневный срок и обнаро­дованию (п. 3 ст. 107). Но это не означает, что контрольные возможности Президента исчерпаны. Президент может обратить­ся в Конституционный Суд с запросом о соответствии Консти­туции подписанного им закона (п. 2 ст. 125).

В литературе контроль высших органов государственной власти именуется верховным[[34]](#footnote-34). Прокурорский же надзор явля­ется производным от верховного контроля, ибо осуществляется от имени указанных органов, но имеет иную сферу воздейст­вия, ибо касается органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, министерств и ведомств, органов местно­го самоуправления. В отношении последних верховный контроль может осуществляться постольку, поскольку в этом воз­никает необходимость. Его основное назначение — обеспечение законности в верхах, в центральных органах власти.

В известном смысле верховный контроль осуществляют так­же законодательные и исполнительные органы субъектов РФ, республик, входящих в ее состав, краев, областей, националь­ных округов, городов Москвы, Санкт-Петербурга, хотя в Кон­ституции конкретных указаний по этому поводу не имеется. Но они руководят подчиненными им органами, а значит, вправе контролировать их деятельность, в том числе соблюдение ими законности.

Согласно п. 2 ст. 46 Конституции действия (или бездей­ствие) органов государственной власти, органов местного само­управления, общественных объединений и должностных лиц, принятые ими решения могут быть обжалованы в суде. Суды всех уровней выполняют юрисдикционную функцию, а именно — правосудие, оно включает в себя и проверку законности всех правовых актов, издаваемых различными органами власти и уп­равления. В связи со становлением правового государства пол­номочия судов в этом отношении весьма расширены.

Верховный контроль за соблюдением законности в нашем государстве выполняют Верховный и Высший Арбитражный суды РФ. Самый высший контроль осуществляет Конституци­онный Суд, наделенный полномочиями проверять соответствие Конституции РФ законов, принятых Федеральным Собранием, указов Президента, признавать их незаконными и, следова­тельно, не подлежащими применению. Конституционный Суд, олицетворяющий высшую справедливость и строгое соблюде­ние законности, полностью самостоятелен и не подконтролен каким-либо органам, в том числе высшим органам власти; вы­носимые им решения обжалованию и опротестованию не под­лежат.

Все нижестоящие суды при рассмотрении уголовных, граждан­ских, административных дел тоже выполняют контрольные функ­ции. Их контроль уже не имеет ранга верховного, хотя роль его в укреплении законности и правопорядка в соответствующих регионах весьма значительна. Прокуроры участвуют в рассмотре­нии судами дел и осуществляют надзор за законностью и обосно­ванностью приговоров, решений, определений.

Контроль за соблюдением законности (но не верховный) осуществляют и другие органы государства. Можно выделить *три вида контроля и надзора*: общий, ведомственный и специа­лизированный.

*Общий* — это контроль, выполняемый краевой, областной администрацией, а также органами местного самоуправления, не являющимися государственными. Осуществляя руководство на закрепленной за ними территории, они оказывают влияние на все изменения, выявляют различные недостатки, в том числе нарушения законности, и принимают меры по их устранению, предупреждению.

Вместе с тем подобный контроль нередко отражает местные интересы, не всегда соответствующие интересам общегосударст­венным, выраженным в законе. Вот почему в отношении этих органов прокурорский надзор должен быть более действенным и активным.

*Ведомственный (внутренний)* контроль применяется в сис­теме министерств, ведомств. В силу принципа централизма каждый нижестоящий орган подчиняется вышестоящему, кото­рый руководит им, контролирует качество работы. Проверка же законности совершаемых действий нередко находится на вто­ром плане, а потому правонарушения часто не обнаруживаются. Данный контроль зачастую отражает сугубо ведомственные интересы, а потому и здесь прокурорский надзор должен быть эффективным, оперативным. Являясь межведомственным, он защищает охраняемые законом интересы государства, общества.

*Специализированный* контроль или надзор касается тех сфер производственной, хозяйственной и иной деятельности уч­реждений, предприятий, организаций, которые связаны со строго определенным режимом работы. Осуществляется он различного рода государственными, ведомственными инспекциями: сани­тарными, ветеринарными, торговыми, автомобильными, техни­ческими и т.д. Инспекторы — это должностные лица, обладаю­щие специальными научными познаниями (врачи, зоотехники, энергетики, инженеры и т. д.). Отношение прокурорского надзора к специализированным видам надзора или контроля двоякое.

С одной стороны, прокуратура при выполнении своих функций не вправе подменять различные инспекции, а при необходимос­ти должна привлекать специалистов для проведения проверок исполнения законов. А с другой — она обязана осуществлять надзор за законностью выполняемых ими функций.

Прокурорский надзор по сравнению с другими видами над­зора и контроля характеризуется следующими особенностями: 1) он является представительным, ибо осуществляется от име­ни и по поручению высших органов власти РФ; 2) по целевому назначению он строго специализированный, что выражается только в надзоре за соблюдением законности, так как прокуро­ры не управляют, а лишь надзирают за исполнением законов; 3) данный надзор имеет широкую сферу действия, ибо распро­страняется на все регулируемые правом общественные отноше­ния; 4) наблюдается определенная ограниченность полномочий прокуроров при выполнении надзорных функций. Они, выявляя нарушения законности, часто не уполномочены самостоятельно их устранять, а потому вынуждены обращаться к компетент­ным органам с требованием о принятии соответствующих мер. Только в виде своеобразного исключения при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предва­рительного следствия прокуроры вправе отменить незаконные постановления следователя или инспектора по дознанию.

***§ 5. Направления деятельности прокуратуры***

Прокурорский надзор — большая по объему, сложная по со­держанию деятельность прокуратуры. Это обусловлено двумя причинами. Во-первых, объемностью, обширностью российского законодательства, в котором содержатся многочисленные пра­вовые нормы, регулирующие различные общественные отноше­ния (гражданские, семейные, трудовые, государственно-правовые, административные и т. д.). Прокурорский надзор призван обеспечивать строгое и точное исполнение всего действующего за­конодательства и в то же время активно влиять на правомерное регулирование этих отношений. Во-вторых, обширностью круга субъектов, за исполнением законов которыми осуществляется прокурорский надзор (государственные и общественные органи­зации, учреждения, предприятия, должностные лица).

При всем единстве прокурорского надзора деятельность по его осуществлению весьма разнообразна: применяются различ­ные средства выявления нарушений законности, используются многочисленные акты прокурорского реагирования. Прокуроры наделены обширным спектром полномочий по выполнению надзорных функций. Квалифицированность и высокая упорядочен­ность осуществления прокурорского надзора обязательно пред­полагают его внутреннюю дифференциацию, подразделение на части с учетом их особенностей.

В литературе выделялись функции прокурорского надзора, называемые основными направлениями и даже отраслями, но без какого-либо обоснования[[35]](#footnote-35). С принятием Закона о прокура­туре СССР от 30 ноября 1979 г. термины «отрасли» и «функ­ции» вышли из употребления, деятельность прокуратуры ста­ла подразделяться на основные направления, число которых было доведено до десяти. В Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. выделяются только четыре на­правления деятельности прокуратуры, а в Законе о прокурату­ре Российской Федерации от 17 ноября 1995 г. термин «на­правление» вообще отсутствует, указаны лишь виды ее деятель­ности.

Понятие «направление» иногда толкуется как путь, по которому «прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, достигают цели, выполняют возложенные задачи, про­водят мероприятия по борьбе с нарушениями законов и пре­ступлениями»[[36]](#footnote-36). Думается, что подобное определение слишком формально. Оно базируется на буквальном понимании слова «направление», одно из толкований которого — «линия, путь развития»[[37]](#footnote-37). Для прокурорского же надзора данная трактовка неприемлема, ибо хотя он действительно развивается по мере выявления нарушений законности, их устранения, предупреж­дения, но сам этот процесс не может считаться направлением деятельности прокуратуры. Направления — это различные формы, виды деятельности, характеризующиеся рядом специфических свойств, особенностей. Можно выделить *три группы направле­ний*: отрасли, комплексные образования и организационные образования.

**Отрасли** — основные подразделения прокурорского надзора, представляющие собой его отдельные виды. При всем единстве содержания такое подразделение реально и обусловлено спецификой правового положения поднадзорных субъектов, правовой статус которых неодинаков, а значит, различны и выполняемые ими функции, что налагает определенный отпечаток на органи­зацию прокурорского надзора. Последний реализуется таким образом, чтобы не только не мешать нормальному функциони­рованию, но и способствовать выполнению стоящих перед поднадзорными субъектами задач. Осуществление надзора об­ладает чертами своеобразного приспособления к порядку, в котором протекает та или иная деятельность, имеющая отношение к применению, соблюдению, исполнению законов. Может пока­заться парадоксальным, что органы прокуратуры, реализующие свои полномочия независимо от каких-либо иных органов, ставятся в то же время в определенную зависимость от них. Но подчинение это чисто организационное, связанное с характером деятельности поднадзорных субъектов. Само же содержание прокурорского надзора не меняет своей сущности.

Формирование направлений деятельности прокуратуры про­исходит применительно к деятельности государственных орга­нов, которые в правовом государстве несут обязанность стро­жайшего соблюдения законов. Осуществляя от имени государ­ства руководство обществом, они активно влияют на строгое и точное исполнение законов учреждениями, предприятиями, организациями, гражданами. И это возможно только в случае принятия ими решений, соответствующих требованиям норм права. Любой незаконный акт способен вызвать множество на­рушений законности со стороны указанных субъектов.

Что же касается деятельности многочисленных учреждений, предприятий, организаций, то она сама по себе не оказала столь существенного влияния на формирование направлений деятель­ности прокуратуры по следующим причинам. Во-первых, над­зор за исполнением ими законов часто осуществляется одновре­менно с надзором за исполнением законов государственными органами. Во-вторых, осуществляя надзор за исполнением зако­нов учреждениями, предприятиями, организациями, прокуроры не участвуют в их производственной, хозяйственной и иной деятельности[[38]](#footnote-38), а потому специфика ее не оказывает влияния на формирование направлений деятельности прокуратуры. К тому же в Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. они не указаны в числе поднадзорных субъектов.

Государственные органы с учетом специфики выполняемых функций влияют на формирование отраслей прокурорского надзора. Их можно подразделить на несколько видов.

Первый — *федеральные министерства, ведомства, законода­тельные, исполнительные органы субъектов РФ.* Надзор за исполнением ими законов — самостоятельное направление дея­тельности прокуратуры, именуемое *общим надзором*. Несмотря на условность данного наименования, оно характеризует глав­ное свойство анализируемой отрасли: широту круга поднадзор­ных субъектов, что отличает ее от других отраслей, связанных со строго определенным кругом. Многочисленны и разнообраз­ны министерства, в состав которых входит множество различ­ных органов управления. Многообразны и законодательные, ис­полнительные органы субъектов федерации: областные, краевые думы, собрания, советы республик, губернаторы, главы администраций, администрации указанных образований и органы мест­ного самоуправления, не являющиеся государственными, но вы­полняющие управленческие функции и располагающие власт­ными полномочиями.

Круг поднадзорных субъектов обусловил и границы данной отрасли. При практическом осуществлении общего надзора про­куратура надзирает за исполнением почти всего действующего законодательства. Компетенция указанных органов всеобъемлющая: они выносят многочисленные правовые акты на основе и во исполнение конституционного, налогового, администра­тивного, гражданского, трудового, семейного и иного законода­тельства; надзирая за законностью правовых актов, прокуратура обеспечивает их исполнение. Широта границ предопределила и специфически надзорную направленность данной отрасли. Ей не свойственны управленческие функции. Прокуратура не уп­равляет, а только надзирает, что и отразилось на характере ее полномочий.

Второй вид государственных органов, повлиявших на формирование отрасли прокурорского надзора, — правоохранитель­ные (органы дознания и предварительного следствия), назначе­ние которых — борьба с преступностью. Их деятельность слож­на по содержанию, ибо преступники скрываются сами, уничто­жают следы своих преступных деяний, преследуют потерпевших, очевидцев, прибегая к угрозам. Поэтому при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предва­рительного следствия прокуроры должны, с одной стороны, всемерно содействовать раскрытию преступлений, а с другой — охранять неприкосновенность личности граждан, не допускать случаев необоснованного привлечения к уголовной ответствен­ности или ограничения в правах. В отличие от общего, право­охранительному надзору свойственна активная властность: про­куроры уполномочены не только выявлять нарушения законности при расследовании уголовных дел, но и устранять их. Предмет надзора — сами преступления и все действия, направ­ленные на их раскрытие, а именно: действия до возбуждения уголовного дела, в процессе расследования и оперативно-ро­зыскные, входящие в предмет прокурорских проверок.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. в качестве самостоятельного направления названо уголовное преследование, осуществляемое в соответст­вии с уголовно-процессуальным законодательством. При этом содержание указанного направления не раскрывается. В Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. оно упоминается лишь как одно из средств реагирования. В ст. 1 этого закона говорится, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, принимает меры, направленные на устранение нарушений, привлечение виновных лиц к ответст­венности, осуществляет уголовное преследование. В ныне дей­ствующем законе уголовное преследование обособлено от над­зора и трактуется как предварительное следствие и поддержание обвинения в суде[[39]](#footnote-39). Это не совсем верно. Уголовное преследование реализуется и при надзоре за расследованием преступлений, в частности, прокурор принимает меры по установлению личности преступника, дает указания о квалификации социально опасных деяний, привлечении его в качестве обвиняемого и т. д. Оно же проявляет себя и при опротестовании приговоров ввиду мягкости наказаний и даже при исполнении обвинительных приговоров.

В широком смысле слова уголовное преследование — это борьба с преступностью, т.е. с социально опасными нарушениями законности, путем применения к виновным лицам уголовных наказаний (мер принуждения). Прежде всего, преступник дол­жен быть изобличен в совершении преступного деяния, а пото­му уголовное преследование начинается с надзора за расследо­ванием преступления и продолжается при предварительном следствии (если оно проводится прокуратурой). При участии прокурора в рассмотрении судами уголовных дел им принимаются меры, гарантирующие применение судами к виновным ли­цам справедливых уголовных наказаний. Кроме того, наказание должно быть реальным, т. е. преступник обязан претерпеть все невыгодные последствия своего социально опасного противо­правного поведения. Завершающий этап — надзор за законностью исполнения судебных приговоров.

Как видим, уголовное преследование не может быть отдель­ным, самостоятельным направлением деятельности прокурату­ры. Это сложная функция, реализуемая при осуществлении поч­ти всех отраслей прокурорского надзора.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 янва­ри 1992 г. в качестве самостоятельного направления деятельно­сти прокуратуры выделялось расследование преступлений (п. 3 ст. 2). В ныне действующем законе такое указание отсутствует. Но, как уже отмечалось, в нем выделено уголовное преследова­ние, которое включает в себя и расследование преступлений. При любой реформе следственного аппарата прокуратура не должна быть лишена полномочий по проведению предварительного след­ствия, ибо расследование уголовных дел — деятельность надзор­ная и иной быть не может.

Как известно, прокурорский надзор заключается в выявле­нии и устранении любых нарушений законности, наиболее социально опасными из которых являются преступления. Борь­ба с ними приобретает особую форму — форму расследования. Прокуроры не только надзирают за исполнением законов ор­ганами дознания, предварительного следствия, но и сами производят расследование уголовных дел.

Третий вид государственных органов, также оказавших вли­яние на формирование отрасли прокурорского надзора,— *кара­тельные,* исполняющие определяемые судами уголовные нака­зания. Исполнение — сложная и длящаяся годами деятельность специальных государственных учреждений, в которых содер­жатся лица с различными антисоциальными отклонениями. Все это обусловило специфику осуществления надзора за соблюде­нием законности в местах отбытия уголовных наказаний. Перед прокурором стоят две основные задачи. Первая — обеспечить реальность исполнения наказаний. С точки зрения повышения эффективности борьбы с преступностью необходимо, чтобы каждый осужденный находился в соответствующем учрежде­нии, трудился, соблюдал установленный порядок, проявлял дисциплинированность и т. д. Вторая задача — охранять непри­косновенность личности, предоставленные осужденным права.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. данная отрасль именуется надзором за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрацией мест содержа­ния задержанных и заключенных под стражу. Ее можно имено­вать проще: надзор за соблюдением законности в местах огра­ничения и лишения свободы. Предметом данной отрасли явля­ется исполнение законов не только администрацией органов и учреждений, но и самими осужденными, допускающими мно­жество нарушений законности вплоть до преступлений. К этой отрасли организационно тяготеет надзор за соблюдением законности в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах, являющихся также учреждениями лишения свободы. Специфика данной отрасли в значительной мере определя­ется целями уголовного наказания: исправление и перевоспита­ние осужденных в духе честного отношения к труду, исполнения законов, соблюдения правил общения людей. Прокурорский надзор призван активно способствовать реализации указанных целей, поскольку именно ими обусловлена активная властность надзора за соблюдением законности в местах лишения и ог­раничения свободы.

Четвертым видом государственных органов являются *суды.* Прокуроры обращаются к ним с требованиями о принятии необходимых мер и в Законе о прокуратуре Российской Федера­ции выделено специальное направление, именуемое «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», которое, думается, не совсем определенно. Прокурор может и не участвовать в рас­смотрении дел судом, но уполномочен проверять законность вынесенного приговора, решения и при несоответствии их дей­ствующему законодательству приносить протесты в вышестоя­щий суд. Проверка и опротестование — деятельность надзорная. При проведении проверки предметом надзора выступают не только заключительные акты правосудия, но и все процессуаль­ные действия, предшествующие их вынесению, в том числе надзор осуществляется и за деятельностью судов.

Прокуроры нередко лично участвуют в рассмотрении дел судом и при разбирательстве обязаны реагировать на различ­ные нарушения законности. Но отметим, что в отношении су­дов прокурор ни властью не располагает, ни решающего голоса ни по одному вопросу не имеет, а потому правильнее данное направление именовать надзором за законностью рассмотрения дел судами.

Вместе с тем и данное определение не совсем верно. Правосудие — деятельность неоднородная и подразделяется на два вида: но уголовным и по гражданским делам, им должны соответствовать и два вида надзорной деятельности прокуратуры: надзор за законностью рассмотрения в судах уголовных дел и надзор за законностью рассмотрения в судах гражданских дел, представляющие собой самостоятельные отрасли прокурорского надзора. Одна отрасль реализуется в уголовном судопроизводстве, другая — в гражданском процессе.

В литературе в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры выделяется участие прокурора в арбит­ражном процессе[[40]](#footnote-40). Так же можно выделить еще одно направле­ние: участие прокурора в рассмотрении судами административ­ных дел. Безусловно, у каждого имеются свои особенности, но ввиду сравнительно небольшого объема работы прокуратуры в данной сфере нецелесообразно выделять указанные направле­ния ее деятельности. Участие в арбитражном процессе следует присоединить к надзору за законностью рассмотрения в судах гражданских дел, а надзор за законностью рассмотрения адми­нистративных дел отнести к надзору за законностью рассмот­рения судами уголовных дел.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г. впервые выделено еще одно направление — «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Это вызвано необходимостью усиления борьбы с участившими­ся посягательствами на права и охраняемые законом интересы граждан, но, думается, выделение такого направления не оправ­данно. Оно не может осуществляться самостоятельно, обособ­ленно от других отраслей прокурорского надзора, ибо как бы растворяется в них. Защита прав и свобод человека и граж­данина реализуется во всех отраслях прокурорского надзора: и в общем надзоре, и в надзоре за исполнением законов орга­нами дознания и предварительного следствия, и в надзоре за законностью рассмотрения судами уголовных и гражданских дел, и при осуществлении надзора за соблюдением законности в местах ограничения и лишения свободы.

Против этого можно было бы возразить, сославшись на гл. 2 Закона о прокуратуре Российской Федерации, в которой специ­ально регулируется надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. И если есть специальная глава, то должна существовать и самостоятельная отрасль прокурорского надзора. Но такой вывод представляется формальным.

Во-первых, по данному закону прокуратура осуществляет надзор не за соблюдением прав и свобод человека и граждани­на, а за исполнением законов (ст. 1). При выявлении наруше­ний законности прокуроры должны не только их устранять, но и восстанавливать нарушенные права и охраняемые законом интересы граждан и других субъектов.

Таким образом, защита прав и свобод человека и граждани­на реализуется прокурорами при осуществлении надзора за ис­полнением законов. Следовательно, специальной отрасли по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не существует. Можно лишь говорить о специальной правоза­щитной функции прокурорского надзора, которая реализуется во всех его отраслях.

Во-вторых, гл. 2 разд. III Закона о прокуратуре Российской Федерации, по существу, дублирует гл. 1 того же раздела, по­священную первой отрасли прокурорского надзора. В ней ука­зываются те же субъекты, за исполнением законов которыми осуществляется надзор. В ст. 27 гл. 2 говорится, что прокуроры используют предусмотренные ст. 22 закона полномочия, кото­рые предоставлены им для осуществления общего надзора. Это еще раз подтверждает отсутствие специальной отрасли по над­зору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, ибо при наличии таковой были бы выделены и специальные отрас­левые полномочия.

Вторая группа направлений — **комплексные образования,** они прямо не указаны в Законе о прокуратуре Российской Фе­дерации, производны от отраслей, формируются из их элемен­тов и представляют собой связь последних во взаимодействии. Эти направления группируются по видам нарушений законно­сти в целях усиления борьбы с ними, которая не ограничивает­ся рамками одной отрасли, а включает в себя и другие направле­ния деятельности прокуратуры. Нередко борьба с определенны­ми видами правонарушений начинается с одной деятельности, продолжается в другой, третьей... Например, при проведении общенадзорной проверки выявляется хищение государственной или муниципальной собственности. Возбуждается уголовное дело и осуществляется надзор за его расследованием. Предва­рительное следствие закончено, и дело передается в суд. Во время судебного разбирательства прокурор поддерживает государственное обвинение, а после вступления приговора в законную силу осуществляет надзор за исполнением уголовного наказания.

При определении рассматриваемых направлений обычно учитываются два условия: распространенность соответствующего вида нарушений законности и существенность причиняемого ими вреда. Выделение указанных направлений — способ привлечения внимания прокуроров к усилению борьбы с правона­рушениями, при проведении которой происходит межотраслевая координация деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка.

При определении таких направлений необходимо учитывать состояние законности в стране в целом, в областях, краях, рес­публиках и даже в отдельных городах и районах. Иначе говоря, в зависимости от обстановки, складывающейся в стране и в от­дельных регионах, они могут быть общероссийскими, областны­ми, краевыми, республиканскими, городскими, районными. По тем или иным данным необходимо выяснить виды совершаемых нарушений, место и время их совершения, степень соци­альной опасности и т.д.

В современных условиях можно выделить несколько направ­лений анализируемой группы.

Первое — *надзор за исполнением законов в сфере экономики.* Соблюдение законности в данной сфере — основа прогрессив­ного развития общества. Но именно в ней совершается множе­ство посягательств на государственную и муниципальную собственность: осуществляется незаконная приватизация предпри­ятий, неправомерно создаются различные акционерные общества, консорциумы, фирмы, происходит вложение иностранных инвес­тиций, в результате чего многие предприятия оказываются под контролем других государств. Кроме того, руководители ком­мерческих организаций уклоняются от уплаты налогов, и госу­дарственный бюджет не пополняется. В подобной обстановке органы прокуратуры должны принимать решительные меры по борьбе с нарушениями законности, используя полномочия но всем отраслям надзора.

Второе комплексное направление — *надзор за исполнением законов в социальной сфере,* назначение которого — обеспечить исполнение законодательства об охране здоровья граждан, за­щите прав потребителей, акционеров, трудовых, жилищных и иных прав граждан. Прокуроры надзирают за исполнением трудового законодательства, касающегося, в частности, увольне­ния граждан, своевременной выплаты заработной платы, пенсий, пособий, различных компенсаций. С целью обеспечить указан­ные выплаты прокуроры предъявляют в арбитражные суды иски к предприятиям-должникам, а взысканные суммы затем исполь­зуются по назначению. С этой же целью проверяются взаимные расчеты между предприятиями, акционерными обществами по поставкам продукции, оплате транспортных услуг и т. д.

Третье направление — *надзор за исполнением законов об ох­ране природы.* Вследствие недостаточности средств на проведе­ние природоохранных мероприятий и безответственности руко­водителей некоторых предприятий, акционерных обществ совершаются нарушения природоохранного законодательства, по­ставившие экологическую обстановку в стране на грань катас­трофы: происходят выбросы ядовитых веществ в окружающую природную среду, загрязняется воздух, реки и озера, беспощад­но вырубаются леса, уничтожается растительный и животный мир. Надзор за исполнением законов об охране природы осу­ществляют территориальные, в той или иной степени военные и транспортные прокуратуры, а также специальные природоо­хранные прокурорские органы. Борьба с нарушениями приро­доохранного законодательства присуща всем отраслям проку­рорского надзора.

Четвертое направление — *надзор за исполнением законов о не­совершеннолетних.* С одной стороны, наблюдается рост числа нарушений законности, в том числе преступлений, совершае­мых несовершеннолетними, а с другой — правонарушения совершаются и в отношении самих несовершеннолетних (родите­лями, иными гражданами, должностными лицами), что приво­дит к деградации несовершеннолетних, падению их нравствен­ного уровня, формированию антисоциальных установок. В та­кой ситуации перед прокурорами стоит важная задача: активно бороться с указанными нарушениями законности и всемерно способствовать надлежащему воспитанию подрастающего поко­ления.

Можно выделить еще два комплексных направления дея­тельности прокуратуры: *надзор за исполнением законов о меж­национальных отношениях* и *надзор за исполнением законов о внешнеторговой деятельности.* Первое касается борьбы с по­сягательством на права и свободы русскоязычного населения со стороны так называемой элитной нации. Этот надзор должен активно осуществляться в республиках, входящих в состав РФ, а также в иных регионах, где оказываются переселенцы из дру­гих стран. Второе направление надзора представляет собой борь­бу с нарушениями законов, касающихся ввоза и вывоза некачественных, опасных для здоровья людей товаров. Оно же вклю­чает в себя меры по борьбе с наркобизнесом.

**Организационная группа** направлений осуществляется про­куратурой совместно с другими государственными органами и целях борьбы с нарушениями законности. При объединении усилий прокуратура должна выполнять организационную функ­цию. В соответствии со ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации прокуроры информируют органы государственной власти и управления, население о состоянии законности для разработки и реализации мер по борьбе с преступностью и дру­гими правонарушениями. В указанном законе говорится о ко­ординации деятельности правоохранительных органов по борь­бе с преступностью (п. 2 ст. 1), дабы обеспечить единство тол­кования и применения норм права, устранить противоречия в практике применения мер пресечения, постоянно повышать качество расследования уголовных дел и т. д.

Напомним, что к правоохранительным органам относятся прокуратура и органы дознания и предварительного следствия. В борьбе с преступностью они должны действовать четко, согласованно, не допускать противоречий, конфликтов по пово­ду тех или иных моментов расследования преступлений. Между тем, как показывает практика, нередко не принимаются или скрываются заявления о трудно раскрываемых преступлениях, выносятся незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел или о прекращении производства расследования, дается незаконная квалификация составов преступлений и т. д.

Раньше к правоохранительным органам официально относи­лись и суды, ибо они тоже борются с преступностью. Но в на­стоящее время в связи с судебной реформой выделена отдель­ная ветвь власти — судебная. Но это только формально. На практике суды остались именно правоохранительными органа­ми. В деятельности судов, прокуратуры и органов расследова­ния тоже нужна согласованность, ибо и здесь нередки противо­речия, коллизии. Например, прокурор, утверждая обвинитель­ное заключение по уголовному делу, признал расследование качественным, а суд возвратил дело на доследование или, слу­чается, поддерживая государственное обвинение в стадии судебного разбирательства, прокурор просил о применении к под­судимому уголовного наказания, суд же вынес оправдательный приговор. Подобные примеры можно приводить до бесконеч­ности.

В обязанности прокурора входит периодическое проведение координационных совещаний с участием руководителей правоохранительных органов, а также судов. На них обсуждаются актуальные проблемы борьбы с преступностью в регионе и раз­рабатываются соответствующие рекомендации. Проведению та­ких совещаний предшествует изучение состояния работы этих органов, выявляются ее недостатки.

*Участие прокуратуры в правотворческой деятельности госу­дарства* также относится к организационным направлениям. При осуществлении прокурорского надзора не только вскрыва­ются нарушения законности, но и обнаруживается несовершен­ство законодательства, которое может «стареть», не соответст­вовать характеру складывающихся в обществе отношений и тем самым побуждать к его нарушению. В связи с этим прокуроры обязаны принимать меры по совершенствованию законодательства путем обращения к компетентным органам с предложения­ми об изменении, дополнении или даже об отмене нормативных актов, не соответствующих конкретным условиям. Подобная инициатива может исходить от прокуроров всех уровней начи­ная от Генерального прокурора РФ и кончая прокурорами рай­онов и городов. Более того, они могут участвовать в разработке проектов законов, других нормативных актов различными орга­нами власти[[41]](#footnote-41). Если возникает необходимость, прокуроры впра­ве обратиться в любой компетентный орган с предложением о принятии того или иного нормативного акта.

Самостоятельным видом деятельности прокуратуры можно считать выпуск специальных изданий: Генеральная прокуратура РФ издает журнал «Законность», сборники приказов и указа­ний; областные, краевые прокуратуры издают различные пособия, обобщения.

***§ 6. Правовые основы деятельности прокуратуры***

Прокурорский надзор призван быть эффективным и дейст­венным способом борьбы с нарушениями законности. В право­вом государстве он должен осуществляться демократично, гуманно, высокопрофессионально. При его реализации должны применяться такие меры, которые, с одной стороны, позволяют оперативно выявлять и устранять правонарушения, а с другой — обеспечивают неприкосновенность личности, не унижают человеческого достоинства. Надлежащая организованность проку­рорского надзора достигается его правовым регулированием. Нормами права определяются полномочия прокуроров, условия их реализации, устанавливаются правовые средства, порядок их использования, уточняются права и обязанности поднадзорных субъектов. Наконец, ими регулируются правовые отношения, складывающиеся при осуществлении прокурорского надзора.

В процессе регулирования этих отношений выработалась совокупность норм права. Естественно, возникает вопрос: явля­ются ли они однородными, составляют ли единую отрасль права, если же нет, то к каким отраслям относятся и выступают ли в качестве их институтов? В литературе нет однозначного ответа. Первоначально без каких-либо обоснований было вы­сказано суждение, что нормы права, регулирующие прокурорский надзор, составляют самостоятельную отрасль советского права[[42]](#footnote-42). Эта мысль получила поддержку некоторых авторов[[43]](#footnote-43). В подтверждение приведенного положения был высказан сле­дующий довод: наличие особого предмета регулирования. Дей­ствительно, в основу деления права на отрасли, по существу, положен единственный критерий — однородность отношений, регулируемых нормами права, что обусловливает появление соответствующей отрасли права. Нельзя отрицать того, что при осуществлении прокурорского надзора возникают и развивают­ся многочисленные регулируемые правом отношения, которые по своей природе являются процессуальными, так как в их рамках происходит установление нарушений законности и при­нимаются меры по устранению, предупреждению последних, привлечению виновных лиц к ответственности, восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов.

Тем не менее, будучи надзорными, они неоднородны и по­тому не образуют единой совокупности правовых норм. Это объясняется спецификой прокурорского надзора как вида госу­дарственной деятельности, ибо он осуществляется не изолиро­ванно, а в неразрывной связи с деятельностью поднадзорных субъектов. Например, органы местного самоуправления вправе обсуждать и принимать решения в отсутствие прокурора, прокурорский же надзор за исполнением ими законов не может реализоваться изолированно от них. Прокурор участвует в об­суждении вопросов на заседаниях, проверяет законность выносимых решений. То же самое следует сказать и в отношении судов, которые правомочны рассматривать уголовные и граж­данские дела и выносить по ним приговоры, решения в отсут­ствие прокурора, тогда как последний не может выполнять свои функции без участия в судебном разбирательстве, проверки за­конности и обоснованности приговоров, решений и т.д. Эта связь настолько тесна, что надзорные действия часто входят в общую совокупность действий, совершаемых тем или иным государственным органом, и составляют неотъемлемую часть ад­министративного, уголовного, гражданского процессов. Так же и надзорные отношения являются составной частью отноше­ний, складывающихся при выполнении тем или иным органом возложенных на него функций.

Имеется еще один аргумент в пользу признания надзорных действий прокурора частью деятельности органов государствен­ной власти и управления. Согласно действующему законода­тельству прокурор, как правило, не вправе самостоятельно устранять установленные им нарушения законности, привлекать виновных лиц к ответственности и восстанавливать нарушен­ные права и охраняемые законом интересы граждан, организа­ций, государства. В соответствии со своим правовым положе­нием он обращается к компетентным органам с требованием или предложением о принятии необходимых мер. Таким образом, он возбуждает деятельность этих органов и принимает в ней активное участие.

Представим себе, что правительство области вынесло неза­конное решение. Прокурор приносит на него протест, который поддерживает потом на заседании, становясь участником пос­леднего. Или прокурор предъявляет в суде иск и поддерживает его при рассмотрении дела. В гражданском судопроизводстве он — лицо, участвующее в деле, все его надзорные действия яв­ляются процессуальными и входят в качестве составной части в это производство. Но даже когда прокурор самостоятельно устраняет нарушение законности, его действия также составля­ют неотъемлемую часть деятельности органа, принявшего незаконное постановление. Например, расследование преступлений. Здесь действия прокурора по отмене или изменению незаконного акта включаются в производство дознания или предварительного следствия.

Иными словами, вид надзорных отношений зависит от вида деятельности соответствующих органов, процесса, в котором она протекает, и складывающихся при этом отношений. Можно выделить по крайней мере четыре вида процессуальных отношений, участником которых является прокурор: администра­тивно-процессуальные, уголовно-процессуальные, гражданские процессуальные, уголовно-исполнительные.

Первый вид складывается при осуществлении общего надзо­ра, т. е. надзора за исполнением законов органами исполнитель­ной власти, управления, контроля и т. д. Их деятельность протекает в рамках административного процесса, и все возни­кающие в нем отношения, в том числе надзорные, являются административно-процессуальными.

Второй вид — отношения, возникающие при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания, предвари­тельного следствия, а также при участии прокурора в рассмот­рении судами уголовных дел. Расследование и рассмотрение уголовных дел происходит в рамках уголовного процесса, и от­ношения, складывающиеся в нем, являются уголовно-процессу­альными.

Третий вид — гражданские процессуальные отношения, воз­никающие при рассмотрении судами гражданских дел. Их ак­тивный участник — прокурор.

Четвертый вид отношений формируется при осуществлении надзора за соблюдением законности в местах ограничения и ли­шения свободы.

Из всего изложенного следует, что осуществление прокурор­ского надзора регламентируется различными отраслями права: административным, уголовно-процессуальным, гражданским про­цессуальным, уголовно-исполнительным.

Признание прокурорского надзора самостоятельной отраслью обосновывалось также наличием единого общесоюзного норма­тивного акта, регулирующего деятельность прокуратуры. Но данный довод совершенно неприемлем. Наличие одного (пусть даже развернутого) нормативного акта не говорит об отдельной отрасли права. Он является лишь источником права, причем различных его отраслей. Например, Верховным Советом РФ был принят Закон об образовании от 10 июля 1992 г.[[44]](#footnote-44) Но разве можно говорить о появлении целой отрасли образовательного нрава, если содержащиеся в нем нормы относятся и к админи­стративному, и к финансовому, и к семейному праву. Главное свидетельство наличия отрасли права — единство предмета ре­гулирования и внутренне единая совокупность норм права.

Отсутствие оснований для признания норм, регулирующих прокурорский надзор, самостоятельной отраслью права, видимо, побудило С.С. Алексеева отнести их к разряду «комплексной специализированной отрасли права»[[45]](#footnote-45). Комплексные отрасли — образования, конечно, искусственные. В них условно объединя­ются родственные институты различных отраслей права, тогда как последние не претерпевают никаких изменений. С.С. Алек­сеев также считал нормы прокурорского надзора подотраслью государственного, административного права[[46]](#footnote-46).

Разумеется, часть норм, регулирующих надзорные отноше­ния, входит в административное право (нормы, регламентирующие участие прокурора в административном процессе, производстве по делам об административных правонарушениях). Но ни при каких обстоятельствах в данную отрасль невозможно вместить нормы, регулирующие осуществление надзора за испол­нением законов органами дознания и предварительного следст­вия, впрочем, как и другие нормы, касающиеся иных направле­ний деятельности прокуратуры. Что же касается государствен­ного (конституционного) права, то оно имеет отношение ко всем видам органов государства и влияет на организацию, правовое положение судов, органов власти, управления, прокуратуры. На отношения, которые складываются при выполнении возложен­ных на них функций, регулируются различными отраслями права[[47]](#footnote-47).

Можно выделить по крайней мере четыре группы норм, ре­гулирующих осуществление прокурорского надзора.

Первая — *нормы административного права,* регламентирую­щие осуществление общего надзора.

Вторая — *нормы уголовно-процессуального права.* Они регули­руют выполнение надзорных функций в двух отраслях: при осуществлении надзора за исполнением законов органами до­знания и предварительного следствия и надзора за законностью рассмотрения в судах уголовных дел.

Третья — *нормы гражданского процессуального права.* Их на­значение — регулирование прокурорского надзора за законностью рассмотрения в судах гражданских дел. В известном смысле та­кое подразделение правовых норм нашло отражение в п. 4 ст. 35 Закона о прокуратуре Российской Федерации: «Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, опре­деляются процессуальным законодательством Российской Феде­рации». Аналогичное указание содержится и в п. 1 ст. 30 того же закона относительно полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

Четвертая группа — *нормы уголовно-исполнительного права.* Ими регулируется осуществление надзора за соблюдением за­конности в местах ограничения и лишения свободы.

Источники, в которых содержатся перечисленные нормы пра­ва, также различны. Они составляют правовую основу органи­зации и деятельности прокуратуры. Строго говоря, источника­ми права могут быть только законы, принятые высшими законодательными органами, каковыми в недавнем прошлом явля­лись Верховные Советы СССР и РСФСР. Многие принятые ими законы не отменены и продолжают действовать в настоя­щее время, а потому их регулирующая роль оказывает влияние на осуществление прокурорского надзора. В современных усло­виях высшим законодательным органом РФ является Федераль­ное Собрание, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Прокуратура им подотчетна, и потому они полномочны регламентировать ее деятельность. Как уже гово­рилось выше, к осуществлению прокурорского надзора имеет отношение и Президент РФ, который подписывает законы и придает им юридическую силу.

Прежде всего, к источникам права, регулирующим осущест­вление прокурорского надзора, следует отнести Конституцию РФ. Она принята не Федеральным Собранием, а всенародным голосованием, что особенно важно для признания ее верховен­ства. Содержащиеся в ней установления имеют отношение ко всем государственным органам, в том числе к прокуратуре. В ст. 129 Конституции РФ определен порядок формирования прокурорской системы, а в п. 5 этой статьи содержится указание на то, что полномочия, организация, порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

Ко времени принятия Конституции РФ действовал Закон о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г., при­нятый Верховным Советом РФ и подписанный Президентом РФ. Позднее в закон были внесены важные изменения и дополне­ния. В итоге Федеральным Собранием 17 ноября 1995 г. при­нят новый Закон о прокуратуре Российской Федерации, в ко­тором содержатся три вида правовых норм, определяющих ор­ганизацию прокурорских органов, направления их деятельности и меры социальной защиты прокурорских работников. Право­выми основами прокурорского надзора могут быть также конституции республик, входящих в состав РФ, уставы краев, областей.

Множество правовых предписаний, регулирующих отноше­ния прокуроров с различными субъектами, содержатся почти во всех кодексах РФ. Но среди них особо можно выделить те, ко­торые связаны с отдельными направлениями деятельности прокуратуры.

Так, в Кодексе об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ) подробно излагаются полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 230). Прокурор также осуществляет надзор за законностью административного задер­жания (ст. 246), опротестовывает незаконные постановления по делам об административных правонарушениях (ст. 269). Другие полномочия по осуществлению общего надзора определены в ст. 22, 27 Закона о прокуратуре Российской Федерации.

Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия регулируется Уголовно-процессуаль­ным кодексом (УПК). При реализации данного вида надзора возникают уголовно-процессуальные отношения, регулируемые уголовно-процессуальным правом. Главы 18 и 19 УПК содержат правовые нормы, касающиеся указанного направления деятель­ности прокуратуры. В кодекс включены также нормы, регули­рующие участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел. Например, согласно ст. 248 УПК прокурор поддерживает перед судом государственное обвинение, принимает участие в ис­следовании доказательств, представляет свои соображения по поводу применения уголовного закона, меры наказания кон­кретному лицу. Отношения, складывающиеся по уголовному делу между прокурором и судом, носят уголовно-процессуальный характер. В них реализуются надзорные функции.

Гражданским процессуальным кодексом (ГПК) регулируется участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. Статья 29 ГПК включает прокурора в состав лиц, участвующих в деле, а ст. 41 определяет его правовое положение в граждан­ском процессе, наделяя многочисленными полномочиями. В дан­ном кодексе есть и другие нормы, регулирующие участие про­курора в различных стадиях гражданского судопроизводства. Некоторые предписания относительно прокурорского надзора содержатся и в Арбитражном процессуальном кодексе (АПК). В его ст. 32 среди лиц, участвующих в деле, указан и прокурор, в ст. 33 зафиксированы права и обязанности участников арбитражного процесса, а в ст. 41 — их правовое положение.

Правовое регулирование надзора за соблюдением законности в местах ограничения и лишения свободы входит в сферу уголовно-исполнительного права. В ранее действовавшем Исправительно-трудовом кодексе (ИТК) была ст. 11 «Прокурорский надзор за исполнением наказания», в которой определялись полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюде­нием законности в исправительно-трудовых учреждениях. При этом отмечалось, что администрация ИТУ обязана выполнять постановления и предложения прокурора относительно соблю­дения правил отбытия наказания, установленных исправитель­но-трудовым законодательством. В ныне действующем Уголов­но-исполнительном кодексе (УИК), принятом Государственной Думой 25 декабря 1996 г., имеется только ст. 220 «Прокурор­ский надзор за исполнением законов администрацией учрежде­ний и органов, исполняющих наказания», где указывается лишь то, что надзор осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Законом о прокуратуре Российской Федерации. В нем есть специальная глава, подробно регламентирующая реализацию надзора за со­блюдением законности в местах лишения и ограничения свобо­ды (гл. 4 разд. III). По идее, зафиксированные там правовые нормы относятся к уголовно-исполнительному праву. Они содержатся и в Федеральном законе об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы (п. 5 ст. 38).

Отдельные предписания, касающиеся полномочий прокуро­ров, имеются и в других кодексах. Например, в соответствии со ст. 70 и 72 Семейного кодекса (СК) дела о лишении и о восста­новлении родительских прав рассматриваются с обязательным участием прокурора.

В Кодексе законов о труде (КЗоТ) говорится, что высший надзор за исполнением трудового законодательства осуществля­ется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему проку­рорами (ст. 244).

В ст. 3 Закона о прокуратуре Российской Федерации к пра­вовым основам деятельности прокуратуры отнесены только те законы, которыми она регламентируется. Но подобное ограни­чение не вполне оправданно. К ним должны быть отнесены и указы Президента России, которые практически приравнива­ются к федеральным законам, а потому могут содержать пред­писания, касающиеся выполнения возложенных на прокуратуру функций. Этому имеется подтверждение. Президентом 20 ок­тября 1993 г. издан специальный указ «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы Российской Федерации», в котором он возложил на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров обязанность осу­ществлять надзор за исполнением издаваемых указов и коорди­нировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью[[48]](#footnote-48). Им же издан указ «О координации деятель­ности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г., которым утверждено Положение о коор­динации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Согласно последнему координирующую роль выполняют прокуроры всех уровней.

Различные правовые предписания о роли прокуроров при отправлении правосудия могут содержаться и в постановлени­ях пленума Верховного Суда РФ. Являются ли эти акты источниками права — вопрос спорный. Но безотносительно к высказанным в литературе точкам зрения следует признать, что даваемые в актах указания обязательны для исполнения судами. Руководствуясь ими, последние привлекают прокуроров к участию в рассмотрении определенных категорий уголовных и гражданских дел.

Источниками права, регулирующими осуществление проку­рорского надзора, должны быть признаны также руководящие акты Генерального прокурора РФ. Согласно п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре Российской Федерации Генеральный прокурор издает приказы, указания, распоряжения и инструкции, обяза­тельные для исполнения всеми прокурорскими работниками. Императивность содержащихся предписаний придает им значе­ние правовых норм. Акты Генерального прокурора РФ можно отнести к различным отраслям права в зависимости от вида на­правлений, на совершенствование которых они нацелены. Услов­но подразделим их на два вида: общеорганизационные и отрас­левые, касающиеся надзора по отдельным направлениям дея­тельности прокуратуры. К первым отнесем, например, приказы Генерального прокурора РФ «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализирован­ных прокуратур» от 9 апреля 1996 г. № 24, «Об организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30. Ко вторым — приказы «Об организации надзора за предварительным следствием и дознанием» от 18 мая 1997 г. № 31, «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации» от 18 июля 1997 г. №42.

В ст. 3 Закона о прокуратуре Российской Федерации к правовым основам деятельности прокуратуры относятся и между­народные договоры России, если в них содержатся нормы, касающиеся сотрудничества прокуратуры РФ с прокуратурами различных государств и прежде всего республик, входящих м СНГ. Нарушения законности (особенно преступления) зачас­тую приобретают международный характер и поэтому в целях усиления борьбы с ними необходимо объединять усилия правоохранительных органов различных стран. Например, согласно ст.73 Минской конференции международные поручения по осуществлению уголовного преследования направляются в Ге­неральную прокуратуру, которая принимает меры по собира­нию доказательств вины и розыску скрывшихся преступников. Затем происходит обмен информацией, подозреваемые в совер­шении преступлений передаются прокуратуре, обратившейся с запросом в Генеральную прокуратуру России. Так, в соответ­ствии с п. 3 ст. 2 Договора между РФ и Республикой Молдова прокуроры обеих стран обязаны оказывать взаимную помощь по гражданским, семейным и уголовным делам.

***§ 7. Предмет и система курса «Прокурорский надзор»***

Курс «Прокурорский надзор» — учебная дисциплина, пред­ставляющая собой целостную систему знаний о содержании надзорной деятельности прокуратуры по укреплению закон­ности в нашей стране. В ней освещается все самое существен­ное, что имеется в науке о прокурорском надзоре и что пона­добится студентам в их будущей практической деятельности по борьбе с правонарушениями и укреплению правопорядка в об­ществе.

Глубокое знание данной дисциплины необходимо прежде всего тем студентам, которые по окончании высшего юридичес­кого учебного заведения будут работать прокурорами. Но ее должны освоить также и студенты, избравшие себе профессию следователя, судьи, юрисконсульта, адвоката, нотариуса, ибо при осуществлении надзора за соблюдением законности прокуроры вступают с ними в определенные отношения. В связи с этим всем юристам безотносительно к их специализации надлежит знать содержание и характер выполняемых прокуратурой функций. Но главное в другом. Прокурорский надзор — деятельность по выявлению различных правонарушений; этим же, но в специ­фических формах, занимаются и следователи, и судьи, и юрис­консульты, и адвокаты. Значит, изучая данный курс, все сту­денты получают необходимые знания о способах выявления нарушений законности, методике и тактике проведения тех или иных проверок и др.

Предмет курса составляют правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с выполнением надзорных функций, не­сущих в себе важную информацию о деятельности органов про­куратуры, о прокурорском надзоре. Ими определяются назначе­ние прокурорского надзора, его принципы, правовые средства выявления нарушений законности, средства реагирования на них и т. д. Но нормы права изучаются в связи с практикой их применения, которая тоже становится предметом данной учеб­ной дисциплины. С одной стороны, практика позволяет более глубоко изучать правовые нормы, образно представлять содер­жание надзорных действий, их виды, значение; а с другой — при применении к конкретным нарушениям законности может вы­ясниться несовершенство норм, в связи с чем появляется необходимость формулировать предложения об отмене, изменении или дополнении правовых актов.

Предмет курса «Прокурорский надзор» в известной мере совпадает с предметами других учебных дисциплин. Организация и деятельность прокуратуры изучаются в конституционном, уголовно-исполнительном праве, уголовном и гражданском процессах. Этим созданы теоретические основы, облегчающие освоение рассматриваемой учебной дисциплины. Опираясь на теоретические положения указанных курсов, студенты достаточно глубоко осваивают прокурорский надзор. Но речь идет отнюдь не о дублировании их содержания. «Прокурорский надзор» — дисциплина полностью самостоятельная.

В курсе «Конституционное право» раскрывается организация прокуратуры, схематично определяется ее назначение. В более широком плане изучается организация, система и задачи про­курорских органов в учебной дисциплине «Система правоохранительных органов». Основное содержание курса «Прокурор­ский надзор» составляет обстоятельное изучение деятельности прокурорских органов во всем многообразии ее проявления. В нем также изучается организация, но не самой прокуратуры, а ее работы. Как известно, чтобы прокурорский надзор стал более эффективным и действенным средством борьбы с нарушениями законности, он должен быть достаточно квалифицированно организован.

В курсе «Административное право» очень кратко и поверх­ностно освещается общий надзор за законностью правовых актов органов государственной власти, суть же общего надзора не раскрывается. Не учитывается и то, что надзор призван обеспечивать исполнение законов учреждениями, предприятия­ми, организациями.

В учебной дисциплине «Уголовный процесс» изучаются виды уголовно-процессуальных действий, совершаемых проку­рором, применительно к различным стадиям уголовного судо­производства. Главное в нем — освещение деятельности следователей в раскрытии преступлений, судей — в исследовании, оценке доказательств, установлении обстоятельств уголовного дела и пр. Содержание же деятельности прокурора в уголовном процессе не раскрывается.

Дисциплиной «Гражданский процесс» главным образом по­казаны осуществление правосудия по гражданским делам, ста­дии его развития, виды и порядок совершения гражданских процессуальных действий, права и обязанности прокурора как лица, участвующего в деле. В курсе же «Прокурорский надзор» многоаспектно изучается содержание деятельности прокурора в гражданском процессе, ее особенности на разных стадиях, освещается специфика правовых средств, используемых проку­рором в стадиях возбуждения гражданского дела, судебного разбирательства и т. д.

Практически отсутствует какое-либо дублирование характе­ристики прокурорского надзора в курсе «Уголовно-исполни­тельное право». В нем лишь говорится об осуществлении про­курорского надзора за соблюдением законности в местах лише­ния и ограничения свободы.

В качестве методов изучения в курсе «Прокурорский надзор» используются сравнительный анализ, проблемная постановка во­просов и способы их разрешения. Изучаются законы о проку­ратуре государств Содружества, в которых содержатся установки, позволяющие выбирать наиболее целесообразное регулиро­вание надзорных отношений. Для освоения курса необходимы сопоставление законодательства Российской Федерации о про­курорском надзоре с подобным законодательством других стран, изучение истории законодательства о прокуратуре России, по­зволяющее выяснить правовое положение прокурорских орга­нов на разных этапах их развития и роль прокуратуры в борьбе с нарушениями законности.

Предлагаемый метод изучения прокурорского надзора дает студентам возможность осмысленно подходить к проблемам про­курорского надзора и находить способы их разрешения на основе собственного понимания действительности и толкова­ния норм права.

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» состоит из двух частей: общей и особенной. В общей части исследуются сущность, принципы прокурорского надзора; направления его деятельности; нормы права, регулирующие надзорные отноше­ния; компетенция прокуратуры, организация ее работы. В осо­бенной развернуто изучаются все направления деятельности прокурорских органов, полномочия прокуроров применительно к каждому из них, правовые средства надзора по предупрежде­нию, выявлению и устранению нарушений законности. Кроме того, анализируются содержание отдельных актов прокурорско­го реагирования, работа прокуратуры по жалобам и др.

***Глава 2.*** **ПРИНЦИПЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

***§ 1. Понятие и виды принципов прокурорского надзора***

Раскрытие сущности прокурорского надзора обязательно предполагает глубокое изучение его принципов, ибо они пред­определяют все основные свойства, особенности данного вида государственной деятельности; налагают своеобразный отпеча­ток на все содержание прокурорского надзора, его структуру, осуществление; дают ответ на вопрос, каким должен быть про­курорский надзор в нашем государстве, чтобы соответствовать своему назначению.

Принципы формируются значительно раньше учреждения прокуратуры и издания законов, регулирующих ее деятель­ность. Прежде чем создать систему органов и возложить на них осуществление прокурорского надзора, необходимо выяснить, каким он должен быть, какими свойствами и качествами дол­жен обладать. Первоначально принципы, положенные в основу организации и деятельности прокуратуры, формулируются как основополагающие идеи, которые при одобрении законодателем воплощаются в нормы права, закрепленные в Конституции РФ, Законе о прокуратуре Российской Федерации и других законо­дательных актах. Данные нормы права реализуются в организа­ции прокурорской системы и ее функционировании.

Таким образом, *принципы прокурорского надзора — это руко­водящие начала, взятые законодателем за основу правового ре­гулирования организации и деятельности прокуратуры.* Они складываются непроизвольно, будучи причинно обусловлены целями и задачами, ставящимися государством перед прокура­турой. Принципы должны быть такими, чтобы осуществляемый на их основе прокурорский надзор оказался способным выпол­нить поставленные перед прокуратурой задачи, обеспечить достижение результативности целей. При учреждении прокура­туры в 1922 г. разгорелась острая дискуссия по поводу того, должна ли она подчиняться только центру, или только местным органам власти, либо находиться в двойном подчинении. С уче­том целевого назначения прокуратуры вопрос решился в пользу центра, двойное подчинение было отвергнуто как угрожающее целостности Российского государства.

Как уже отмечалось, целями и задачами прокуратуры явля­ются обеспечение верховенства закона, единства законности, за­щита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых зако­ном интересов общества и государства, ими и предопределяются принципы прокурорского надзора.

В литературе в качестве одного из принципов указан демо­кратизм[[49]](#footnote-49). Это не совсем верно. Демократия — власть народа, она свойственна деятельности всех видов государственных орга­нов, в том числе прокурорских. Все принципы их деятельности демократические и иными быть не могут.

В соответствии с целевым назначением прокурорский над­зор — деятельность многогранная, что обусловлено множеством его принципов. По характеру их можно подразделить на ***три группы***: общеорганизационные, специфические и отраслевые.

**Общеорганизационные** — принципы, присущие организации и деятельности всех государственных органов (в том числе про­курорских). К ним прежде всего относится *принцип законности,* составляющий основу деятельности всех государственных органов. Последние обязаны издавать свои правовые акты, принимать решения в строгом соответствии с действующим законо­дательством. Прокуратура тоже должна руководствоваться за­конами, подзаконными актами.

В связи с переходом к рыночным отношениям и утвержде­нием демократии актуальность приобретает *принцип гласности,* суть которого заключается в осведомлении населения о рабо­те различных органов государства, включая прокуратуру. Глас­ность имеет два аспекта. Первый — активное воздействие на граждан, должностных лиц в целях обеспечения нормальной жизни общества, упорядочения складывающихся в нем отношений. Применительно к прокуратуре гласность — действенный способ правового воспитания населения. Второй — контроль народа за работой органов государства. Получая информацию, граждане дают оценку деятельности госорганов, выявляя как достоинства, так и недостатки. И соответственно реагируют. Таким образом, гласность — средство совершенствования дея­тельности государственных органов.

Но гласность небезгранична. При определенных случаях она может нанести значительный вред государству, обществу, от­дельным предприятиям, гражданам. В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации прокуроры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а равно о государственной или иной охраняемой законом тайны. Иными словами, недопустимо разглашение сведений, касаю­щихся сферы личной жизни граждан, коммерческой, государ­ственной тайны, хода расследования.

В этом же Законе в качестве самостоятельного указывается *принцип информирования прокурорами органов государственной власти и управления, а также населения о состоянии законнос­ти в регионе.* Но такое предписание не совсем определенно, ибо информирование населения и государственных органов о состо­янии законности в регионе есть не что иное, как проявление принципа гласности. Но цель предоставления такой информа­ции — привлечение их к участию в борьбе с преступностью и другими нарушениями законности. На основе полученных дан­ных государственные органы разрабатывают и реализуют соот­ветствующие мероприятия. В ст. 4 Закона о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 г. в качестве принципа деятельности проку­ратуры указывалось взаимодействие с органами представитель­ной и исполнительной власти, общественными организациями, трудовыми коллективами. В настоящее время в условиях роста преступности и других правонарушений такое взаимодействие практически оправданно, ибо позволяет вести совместную борь­бу с ними, следовательно, должно быть признано принципом прокурорского надзора.

*Принцип провозглашения равенства всех органов, организаций и лиц перед законом* в Законе о прокуратуре Российской Феде­рации прямого отражения не нашел, но о нем можно говорить как о принципе деятельности всех государственных органов (в том числе прокурорских), поскольку им определяется отношение последних к требованиям норм права. При осуществлении надзора за исполнением законов прокуроры не вправе оказывать какое-либо предпочтение одним субъектам и ограничивать правовой статус других. Демократизм нашего государст­ва предполагает равенство всех граждан независимо от возраста, пола, национальной и расовой принадлежности, вероисповедания перед законом, судом, прокуратурой, другими государст­венными органами. Их права и охраняемые законом интересы защищаются в равной мере.

При привлечении граждан к ответственности за совершен­ные нарушения законности учитываются только тяжесть содеянного, наступившие последствия, форма вины, обстоятельства, способствовавшие совершению правонарушения. Расовая или национальная дискриминация, введение ограничений по мотивам различных мировоззрений, вероисповеданий недопустимы. Строгое претворение в жизнь указанного руководящего начала приобретает особую значимость в условиях обострения межнациональных отношений. Утверждение мира в обществе возмож­но лишь при условии прекращения преследований по признаку национальной принадлежности.

Прокуратура как часть государственного аппарата характе­ризуется своей индивидуальностью, ей присущи следующие **специфические принципы:** независимость прокурорских орга­нов, единство прокурорского надзора, централизм, единонача­лие. Разумеется, в определенной мере данные принципы харак­терны и для деятельности других государственных органов (например, принцип независимости — для деятельности судов, единоначалия — для органов государственной власти, управле­ния). Но особенно действенны они применительно к осущест­влению прокурорского надзора, поскольку ими в наибольшей мере обеспечивается достижение целей борьбы с нарушениями законности.

Некоторые авторы к группе специальных принципов отно­сят также публичность и универсальность прокурорского над­зора[[50]](#footnote-50). Обычно публичность трактуется как синоним гласности, открытости[[51]](#footnote-51). Между тем указанные авторы истолковывают ее как «обязанность прокурора в той или иной форме отреагировать на факт правонарушения»[[52]](#footnote-52). Общеизвестно, что реагирова­ние на нарушения законности есть составная часть прокурор­ского надзора, а часть не может быть принципом.

Вряд ли оправданно также говорить об универсальности прокурорского надзора как о его принципе. Действительно, границы прокурорского надзора очень обширны — он призван обеспечивать исполнение законодательства на всей терри­тории РФ и распространяется на широкий круг субъектов, обязанных исполнять законы. Но это не принцип прокурор­ского надзора, а сфера его проявления, в которую входят различные регулируемые правом общественные отношения, а значит, универсальность принципом прокурорского надзора быть не может.

Обосновывается в литературе и такой принцип, как приня­тие прокурорами мер по выявлению и своевременному устране­нию любых нарушений закона, от кого бы они не исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности[[53]](#footnote-53). Однако данное по­ложение нельзя считать принципом организации и деятельно­сти прокуратуры, ибо принцип обычно отражает какую-либо одну особенность отрасли права и определенного вида деятель­ности государственных органов. Приведенное же положение от­ражает по существу все содержание прокурорского надзора.

Наконец, выделим еще одну группу принципов, имеющих отношение к осуществлению прокурорского надзора и в опре­деленной степени влияющих на его организацию. Это **отрасле­вые принципы** деятельности поднадзорных субъектов, свойственные отдельным направлениям прокурорского надзора. Может показаться парадоксальным на фоне рассуждений о не­зависимости прокуратуры утверждение, что принципы деятель­ности субъектов, за исполнением законов которыми осуще­ствляется прокурорский надзор, становятся принципами пос­леднего. Но в этом-то и проявляется специфика надзорных функций, ибо они отражают особенности деятельности указан­ных органов. Прокуроры, надзирая за работой органов государ­ственной власти, государственного управления, осуществляют множество действий, которые являются неотъемлемой частью деятельности указанных органов. Следовательно, порядок совершения прокурорами надзорных действий подчиняется, во-первых, установленному законом режиму работы органов власти и уп­равления, во-вторых, принципам, определяющим выполнение воз­ложенных на них функций. Таким образом, принципы деятель­ности этих органов становятся тождественными принципам прокурорского надзора. Прокуроры обязаны ими руководствоваться и даже способствовать их реализации самими органами, тем более, что они отражены в правовых нормах, обязательных для исполнения.

Например, одним из принципов уголовного судопроизводст­ва является всесторонность, полнота и объективность установ­ления обстоятельств уголовного дела. Это относится как к сле­дователю, лицу, производящему дознание, суду, так и к проку­рору (ст. 20 УПК РФ). Осуществляя надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, прокурор обязан принять исчерпывающие меры для выяснения объективной истины по уголовному делу. В ст. 30 Закона о прокуратуре Российской Федерации отмечается, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Следовательно, полномочия про­курора связываются с принципами, определяющими производ­ство дознания и предварительного следствия, а в более широком смысле — уголовного судопроизводства вообще, т. е. последний выполняет свои функции согласно принципам правосудия по уголовным делам. Они влияют на действия, которые прокурор совершает в стадии судебного разбирательства, в кассационном и надзорном производствах. Реализуя уголовное преследование в отношении лиц, совершивших преступления, прокурор в со­ответствии с принципом состязательности уголовного процесса выступает перед судом в качестве стороны и поддерживает государственное обвинение. В соответствии с этим же принци­пом он приносит протест на незаконный и необоснованный приговор в суд второй инстанции и поддерживает его в касса­ционном производстве.

Принципы гражданского судопроизводства также оказыва­ют влияние на правовой статус прокурора и его действия по выполнению возложенных на него законом функций. Реализа­ция их подчиняется тому режиму, в котором происходит рас­смотрение судом гражданских дел. Одной из важнейших основ гражданского процесса выступает *принцип диспозитивности,* со­гласно которому заинтересованным лицам, участвующим в деле (и том числе прокурору), предоставляется широкий объем про­цессуальных прав в целях защиты своих интересов (ст. 29 и 41 ГПК РФ).

В значительной степени влияет на осуществление надзор­ных функций в данном процессе и *принцип состязательности.* Им определяется доказательственная деятельность сторон. Ис­тец, обращаясь с иском в суд, обязан указать юридические факты, с которыми связаны его требования к ответчику, привести доказательства и представить их в суд. В таком же положении оказывается и прокурор. Обращаясь с иском, он должен ука­пать факты, его обосновывающие, назвать и представить дока­зательства, а затем отстаивать их в суде.

Гражданскому судопроизводству свойствен и принцип *рав­ноправия сторон[[54]](#footnote-54)*. Истцу и ответчику предоставляются анало­гичные по значимости и объему гражданские процессуальные права и возлагаются одинаковые гражданские процессуальные обязанности.

Но в отношении ответчика этот принцип несколько нару­шен, ибо прокурор имеет больше прав по поддержанию иска, чем ответчик по защите против предъявленных к нему требо­ваний. В соответствии со ст. 187 ГПК РФ прокурор, обратив­шийся в суд с иском, по окончании судебных прений дает за­ключение по существу гражданского дела. Ответчик же не имеет права высказывать суду свои возражения по поводу содержа­щихся в нем доводов. В соответствии с принципом равноправия сторон он должен располагать возможностью реагировать на все выдвигаемые требования, если они, по его мнению, необо­снованны, но ему такое право не предоставлено. Здесь еще необходимо отметить, что прокурор может давать заключения лишь по делам, возбужденным по инициативе заинтересован­ных лиц[[55]](#footnote-55).

Таким образом, принципы, определяющие деятельность раз­личных органов власти и управления, влияют и на осуществле­ние прокурорского надзора за исполнением ими законов.

***§ 2. Принцип законности в деятельности прокуратуры***

Строгое соблюдение законности в правовом государстве — главнейший принцип, активно влияющий на все сферы регули­руемых правом общественных отношений, оказывающий орга­низующее воздействие на ход экономических и иных реформ. В высоко организованном государстве закон правит всем, его строгое и точное исполнение — непременное условие прогрес­сивного развития общества. Принцип законности есть категори­ческое требование строгого и точного исполнения, соблюдения правовых предписаний, предъявляемое ко всем без исключения государственным органам, общественным организациям, поли­тическим объединениям, движениям, учреждениям, предпри­ятиям, должностным лицам, гражданам.

Данный принцип нашел отражение в ст. 4 Конституции РСФСР 1979 г., в которой прямо говорилось, что государство и все его органы действуют на основе законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граж­дан. Обязанность исполнения законов возлагалась также на государственные и общественные организации, должностных лиц, граждан. Эта нормативная установка представляла собой, по существу, провозглашение в РФ правового государства.

Особо подчеркнем, что законность выражается в исполнении не только законов, но и изданных на их основе подзаконных актов и даже актов применения норм права, ибо все они свя­заны единством выражения воли государства. Только при этом условии обеспечивается надлежащее правовое регулирование общественных отношений.

Применительно к прокурорскому надзору данный принцип является основополагающим. Прокуратура — правовое учреж­дение, и потому ее деятельность по осуществлению надзора должна быть принизана духом законности, действия проку­роров должны соответствовать смыслу и целям правовых пред­писаний. Прокурорский надзор не может осуществляться фор­мально, все его содержание призвано выражать суть законности.

Данный принцип отражен в ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации, в которой указывается, что прокуроры осуществляют свои полномочия в строгом соответствии с за­конами, действующими на территории РФ. Приведенное определение принципа законности до известной степени сужает его содержание. При исполнении своих служебных обязанностей прокуроры должны руководствоваться не только требованиями законов, но и подзаконных и иных правовых актов, как нор­мативных, так и ненормативных. Тут речь идет не о надзоре, а о соблюдении прокурорами содержащихся в них предписа­ний. Иными словами, прокуроры, осуществляя надзор, обязаны совершать свои действия в строгом соответствии с имеющими­ся установлениями. Это очень важно учитывать при оценке деятельности различных поднадзорных субъектов. Например, руководители учреждений, предприятий, организаций при вы­несении своих решений, постановлений, издании приказов часто руководствуются правовыми директивами вышестоящих органов. Если содержащиеся в них указания правомерны, то должны признаваться законными и принятые на их основе пра­вовые акты. Поэтому прокурорам надлежит осуществлять свои полномочия в полном соответствии с любыми правовыми пред­писаниями при условии законности последних.

В литературе отмечается, что принцип законности в деятель­ности прокуратуры имеет двойную направленность: внешнюю, которая определяет назначение прокурорского надзора, и внут­реннюю, касающуюся правовых средств его осуществления[[56]](#footnote-56). Ду­мается, правильнее говорить о двух сторонах его проявления: внешней и внутренней. Внешняя касается правоотношений прокуроров с поднадзорными субъектами. С точки зрения принципа законности эти отношения являются законноохранительными и правоохранительными. Законоохранительными — потому что возникают и развиваются в связи с необходимостью охраны законов от нарушений. По целевому назначению прокуратура при выполнении возложенных на нее надзорных функций в иные правоотношения вступать не компетентна. Правоохра­нительными — так как направлены на защиту прав и охраняе­мых законом интересов различных субъектов от посягательств.

Принцип законности является единственным критерием оцен­ки действий поднадзорных субъектов с позиции соответствия или несоответствия правовым предписаниям. Никакие другие критерии, как то: целесообразность или нецелесообразность, справедливость или несправедливость, правильность или неправильность сами по себе использоваться не могут. Для прокуро­ров законность есть и высшая целесообразность, и высшая справедливость, и правильность. В законности изначально за­ложены все эти качества, ибо при издании законов государство преследует определенные цели, стремится к справедливости и правильности регулирования отношений, складывающихся в обществе. При выявлении правонарушений прокурор не дол­жен руководствоваться ничем иным, кроме закона, он не может ссылаться, например, на то, что закон устарел, не соответствует жизненным потребностям. Это неправомерно, закон должен ис­полняться до тех пор, пока не будет отменен. Исполнение закона для прокуроров — дело принципа.

Но всемерное утверждение законности обязательно предпо­лагает наличие совершенного законодательства. Отставание не­которых правовых актов или содержащихся в них отдельных предписаний, неадекватность отражения складывающихся в об­ществе отношений объективно создают условия для соверше­ния правонарушений. Попытки обойти правовые установления нетерпимы, а потому прокуратура обязана принимать эффек­тивные меры по совершенствованию действующего законода­тельства.

Как уже отмечалось, одно из основных направлений деятель­ности прокуратуры — участие в правотворческой деятельности, которое сформировалось в связи с обеспечением реальности принципа законности. В соответствии со ст. 9 Закона о проку­ратуре Российской Федерации прокурор, установив в ходе осу­ществления своих полномочий необходимость совершенствова­ния действующих нормативных правовых актов, вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом зако­нодательной инициативы, предложения об изменении и допол­нении актов, об отмене или о принятии законов. Названные меры могут приниматься Генеральным прокурором, прокурора­ми субъектов РФ, но нередко инициатива исходит от прокуро­ров районов и городов. При проведении проверок они устанав­ливают различные аномалии в содержании нормативных актов, направляют вышестоящим прокурорам представления о приня­тии необходимых мер по совершенствованию правового регули­рования. Если же устанавливается несовершенство норматив­ных актов, принятых органами местного самоуправления, то прокуроры районов, городов вправе обращаться к последним с предложениями об отмене, изменении или дополнении подоб­ных актов (п. 2 ст. 8).

Внутренняя сторона принципа законности касается отноше­ний прокуроров к своим собственным действиям. Надзирая за исполнением законов различными государственными органами, учреждениями, предприятиями, организациями, органы проку­ратуры в первую очередь сами обязаны строго руководствовать­ся оными, их действия должны быть правомерными. Необходи­мо иметь в виду, что прокурорский надзор — деятельность правоприменительная, обладающая своей спецификой: прокуроры, толкуя и применяя нормы права, не сами принимают реше­ния по возникающим вопросам, а обращаются с соответствую­щими требованиями к уполномоченным на то органам. Прин­цип законности возлагает на прокуроров повышенную ответст­венность за правомерность совершаемых ими действий, за принятие ими правовых актов. При необоснованности требова­ний создаются условия для совершения нарушений законности со стороны органа, к которому обращается прокурор. Как по­казывает практика, прокуроры порой допускают ошибки, кото­рые не всегда обнаруживаются компетентными органами, в ре­зультате чего выносятся незаконные решения. Причина в том, что эти ошибки специфические, профессиональные, прикры­тые юридической аргументацией. Срабатывает также психоло­гический фактор: доверие к прокурору как специалисту в об­ласти права, защищающему не свои интересы, а других лиц или государства.

Из принципа законности вытекает ряд требований, предъяв­ляемых к прокурорам. Они обязаны:

а) глубоко знать законы, исполнение которых проверяется и на основании которых формулируются предложения;

б) полно выявлять все обстоятельства совершенных правонарушений;

в) правильно квалифицировать выявленные нарушения за­конности, что позволит определить все связанные с ними пра­вовые последствия;

г) применять действенные меры по устранению правонару­шений, причин, условий, способствующих их совершению;

д) осуществлять контроль за фактическим устранением нарушений законности и сопутствующих им обстоятельств.

Теоретически в качестве самостоятельного принципа выде­ляется инициативность прокуроров в выявлении и устранении нарушений законов[[57]](#footnote-57). И действительно, прокурорский надзор должен осуществляться инициативно, ибо несвоевременное выявление нарушений законности или непринятие оперативных мер по их устранению создает объективные условия, способст­вующие совершению аналогичных правонарушений. Однако разного рода упущения в работе прокуратуры сами по себе являются нарушением законности. В связи с этим инициатив­ность прокурорского надзора не может считаться самостоятель­ным его принципом, так как полностью охватывается принципом законности[[58]](#footnote-58).

В связи с изменениями характера складывающихся в нашем обществе отношений инициативность прокурорского надзора существенно ограничена. В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре Российской Федерации указано: «Проверки исполнения зако­нов должны проводиться на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений закона, требую­щих принятия мер прокурором». Безусловно, прокурорский надзор призван быть результативным, эффективным. Такая эффективность возможна лишь при условии, что проверки бу­дут проводиться в тех органах и организациях, где по имею­щимся в прокуратурах данным допускаются нарушения закон­ности. Но нельзя рассчитывать на случайность поступления подобных сведений. Прокуроры обязаны проявлять активность в их собирании и получении. В каждой прокуратуре надлежит создать квалифицированную информационную службу, которая должна систематически истребовать сведения о соблюдении либо несоблюдении законности от различных компетентных органов, учреждений, предприятий, организаций. Что касается проверки полученных сведений, прокуроры вправе при необхо­димости поручать ее соответствующим органам надзора и кон­троля или осуществлять самостоятельно. В условиях правовой неурядицы прокурорский надзор не должен быть пассивным. Указанное ограничение касается только одной отрасли — обще­го надзора, в других отраслях никаких ограничений для проявления прокурорами инициативы нет.

***§ 3. Принцип независимости органов прокуратуры***

Непременное условие эффективности и действенности про­курорского надзора — полная самостоятельность прокуроров при его осуществлении. Любое вмешательство в надзорную деятель­ность способно нейтрализовать ее, оставить без надлежащего реагирования совершенные правонарушения, освободить винов­ных лиц от ответственности. Прокуроры должны быть свобод­ны в своих действиях при выполнении возложенных на них функций. В силу принципа независимости они совершают действия на основе своего внутреннего убеждения, правосо­знания, руководствуясь требованиями правовых норм. У про­куроров один господин — закон, которому они подчиняются и служат.

Этот принцип нашел четкое выражение в законодательстве. В п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации ука­зано: «Органы прокуратуры осуществляют полномочия незави­симо от федеральных органов государственной власти, органов Государственной власти субъектов РФ, органов местного само­управления, общественных объединений...». Приведенное опреде­ление принципа независимости полностью соответствует назна­чению прокурорского надзора, призванного бороться с любыми нарушениями законности, в какой бы сфере общественных отношений они ни совершались. Применительно к судам данный принцип определен так: «Судьи независимы и подчиняют­ся только Конституции Российской Федерации и федерально­му закону» (п.1. ст. 120 Конституции РФ). То же следует сказать и о прокурорах. Они при осуществлении возложенных на них функций независимы и подчиняются также только Конституции и федеральному закону.

Между тем принцип независимости прокуратуры в извест­ной степени нарушается уголовно-процессуальным и граждан­ским процессуальным законодательством. С одной стороны, провозглашается, что прокурор в уголовном производстве осу­ществляет свои полномочия независимо от каких-либо орга­нов и должностных лиц, а с другой — судьям предоставляется право привлекать его (прокурора) к участию в судебном разби­рательстве по своей инициативе (ст. 228 УПК РФ). Аналогич­ные установления содержатся в гражданском процессуальном законодательстве (ст. 12, п. 5 ст. 141 ГПК). Это породило даже некоторую полемику в литературе. С.Г. Новиков говорит о не­зависимости прокуроров от органов правосудия[[59]](#footnote-59). Г.Н. Бровин, наоборот, полагает, что в ряде случаев прокурор зависим от суда[[60]](#footnote-60). С точки зрения последовательного претворения в жизнь принципа независимости прокуратура должна обладать суве­ренностью и в отношениях с судебными органами, которые не­правомочны предписывать ей исполнение каких-либо обязан­ностей. Обязать прокурора принять участие в судебном разби­рательстве — значит заставить его поддерживать государственное обвинение, даже если он не намерен делать этого. То же можно сказать о привлечении его к участию в судебном разбиратель­стве гражданского дела, что означает возложение на него обя­занности давать заключение по разрешаемому спору о праве. Ввиду сложности уголовного или гражданского дела суд может рассчитывать на помощь прокурора, информируя его о судеб­ном разбирательстве. Вопрос о целесообразности участия в по­следнем решается самим прокурором.

Некоторое ограничение независимости прокурора все же допустимо в уголовном и гражданском судопроизводствах. При осуществлении правосудия суд выступает главным, решающим субъектом процессуального права. Он выносит приговоры, ре­шения, определения в соответствии с принципом независимо­сти на основе своего внутреннего убеждения, правосознания, руководствуясь законом. Суд «властвует» в уголовном и гражданском процессах, распространяя свою власть на всех лиц, участвующих в деле, в том числе на прокурора. Последнему суд может отказать в удовлетворении ходатайства, снять задавае­мые им вопросы подсудимым, истцам, ответчикам, свидетелям и т. д. Но в соответствии с принципом независимости прокурор самостоятелен в высказывании и обосновании своих суждений, даче заключения по делу.

На основании принципа независимости определяется право­вое положение прокуратуры в государстве. Оно характеризует­ся двумя особенностями.

Первая — прокуратура не может находиться в подчинении каких-либо органов, общественных и политических организа­ций, объединений, что обеспечивает ей полную самостоятель­ность в выполнении возложенных на нее функций. В ст. 4 За­кона о прокуратуре Российской Федерации содержатся гаран­тии, обеспечивающие независимость прокуратуры. Прежде всего в ней отмечается, что прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государствен­ной власти, местного самоуправления. Вхождение прокурора в состав какого-либо органа означало бы его подчинение, что в определенной степени негативно повлияло бы на осуществле­ние надзора за исполнением данным органом законов. По этой же причине прокурорам нельзя быть членами общественных организаций, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Более того, в органах прокуратуры недопустимо создание политических партий и их организаций. Прокуроры при выполнении служебных обязанностей не связа­ны и решениями общественных объединений.

Далее. Прокуроры не вправе постоянно или временно зани­мать должности по совместительству в различных учреждени­ях, предприятиях, организациях. В виде исключения они могут заниматься преподавательской, научной или творческой деятельностью, ибо это не оказывает негативного влияния на осуществление надзора за исполнением законов.

Органы государственной власти, государственного управле­ния не могут наделять прокурора какими-либо правами или возлагать на него обязанности, применять по отношению к нему меры поощрения или взыскания. Подобные акции представля­ют собой существенные посягательства на независимость органов прокуратуры. Воздействие на прокурора со стороны органов государственной власти и управления, общественных и полити­ческих организаций, средств массовой информации, должно­стных лиц в целях повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности, в какой бы форме оно ни выражалось, влечет за собой ответственность (ст. 5 Закона о прокуратуре Российской Федерации).

С обеспечением независимости прокуратуры в известной мере связывается срок пребывания в должности прокурора — 5 лет (ст. 12, 13 Закона о прокуратуре Российской Федерации). Бессрочное исполнение служебных обязанностей может создать условия для возникновения личных отношений с работниками органов власти и управления, что может отрицательно повли­ять на укрепление законности в регионе. В целях выяснения деловых, моральных и иных качеств прокуроров проводится их аттестация. Иными словами, проверяется соответствие или не­соответствие лица занимаемой должности. По результатам про­верки возможно оставление в должности, освобождение от нее, перевод на другую работу.

Непременное условие, обеспечивающее независимость про­куратуры, — профессионализм, добросовестность, моральные ка­чества прокуроров, глубокое знание действующего законода­тельства. Это оказывает серьезное противодействие попыткам нарушения закона. Не случайно Законом о прокуратуре Рос­сийской Федерации (п. 1 ст. 40) к прокурорам и следователям предъявляются конкретные требования: ими могут быть граж­дане РФ, имеющие высшее юридическое образование и обла­дающие необходимыми профессиональными и моральными ка­чествами, способные по состоянию здоровья исполнять возла­гаемые на них обязанности.

Вторая особенность правового положения прокуратуры со­стоит в том, что она не подчиняет себе какие-либо органы, учреждения, предприятия, организации. Обратное означало бы возложение на нее управленческих функций, а следовательно, принятие ею ответственности за работу подчиненных, что по­мешало бы прокурорам осуществлять надзор. Прокуратура не управляет, а только надзирает. Безусловно, прокурорский над­зор — деятельность властная, но в ограниченных пределах. Про­куроры правомочны выявлять нарушения законности, но меры по их устранению, привлечению виновных лиц к ответственно­сти обязаны принимать соответствующие органы, должностные лица. В соответствии со ст. 6 Закона о прокуратуре Российской Федерации требования прокурора, вытекающие из полномочий, предусмотренных ст. 22, 27, 30, 33 этого закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Речь идет в основном о полномочиях по общему надзору. Требования, связанные с осуществлением полномочий по установлению на­рушений законности, императивны.

Что же касается требований по устранению нарушений за­конности, привлечению виновных лиц к ответственности, то они властностью в такой степени не обладают, ибо прокурату­ра не выполняет управленческой функции. Чтобы требования были обязательны для исполнения, они должны быть облечены в форму властных распоряжений, указаний. Но согласно Зако­ну о прокуратуре Российской Федерации прокурор реагирует такими средствами, как протест, представление (ст. 23, 24), где требования имеют форму прошений. И далее. Если бы эти требования были обязательны, то они подлежали бы непремен­ному исполнению, однако в законе предусматривается не ис­полнение, а рассмотрение их руководством соответствующих органов, учреждений, предприятий, организаций. Например, протест и представление прокурора подлежат обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента поступления (ст. 23 и 28).

Исключением являются следственные органы, в отношении которых власть прокуратуры проявляется в более активной форме. Прокуроры, осуществляя надзор за исполнением ими законов, уполномочены не только выявлять нарушения закон­ности, но и непосредственно устранять их. Такая форма реаги­рования, как протест, в данной отрасли не применяется. Для того чтобы устранить правонарушение, прокуроры вправе выне­сти постановление об отмене следственных актов, дать указа­ния по поводу недостатков в расследовании уголовного дела и даже лично совершить необходимые следственные действия. В связи с этим интересна установка, данная Генеральным про­курором РФ. В приказе от 28 мая 1992 г. №20 «Об организа­ции надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» сказано, что прокуроры осуществляют руководство расследованием уголовных дел, проводимым следователями прокуратуры. В отношении же органов дознания и предвари­тельного следствия (подчиненных другим органам) прокуроры надзирают лишь за законностью мер по раскрытию преступле­ний (п. 5.2)[[61]](#footnote-61). Вряд ли такая директива правильна. Полномочия прокурора в стадии дознания и предварительного следствия одинаковы в отношении следователей как прокуратуры, так и милиции или других органов. Он должен активно влиять на расследование всех уголовных дел, с тем чтобы ни одно из преступлений не осталось нераскрытым и ни один преступник не уклонился от ответственности.

В известной степени управленческие функции прокуратуры проявляются в отношении уголовно-исправительных учрежде­ний. Прокуроры могут отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, содержащихся под стражей, а также отбывающих наказание в местах лишения сво­боды, своим постановлением немедленно освобождать их из штрафного изолятора и даже из мест лишения свободы, если они там содержатся незаконно (ст. 34 Закона о прокуратуре Российской Федерации).

***§ 4. Принципы централизма и единства прокурорского надзора***

Прокурорский надзор за исполнением законов осуществля­ется на всей территории РФ, что предопределило создание множества органов в соответствии с административно-террито­риальным устройством нашего государства: в районах, городах, областях, краях, республиках. Обеспечение единства законнос­ти в стране потребовало объединения прокурорских органов в одну систему, которое было произведено на основе принципа централизма, в силу которого нижестоящий прокурор подотче­тен вышестоящему с общим подчинением Генеральному проку­рору РФ. В результате деятельность прокурорских органов приобрела особую организованность, согласованность и целена­правленность. Генеральный прокурор России обеспечивает вер­ховенство и единство закона на всей ее территории, а каждый региональный прокурор — в своем регионе.

В литературе данный принцип связывают с принципом не­зависимости прокуратуры и объединяют их в одно руководящее начало[[62]](#footnote-62). Подобное объединение вряд ли правильно. Несмотря на наличие самой тесной связи, эти принципы различны по содержанию, ибо отражают разные аспекты организации и дея­тельности прокурорских органов. Если с принципом независи­мости связывается признание их самостоятельности по отноше­нию к различным органам государственной власти и управле­ния, то с принципом централизма, наоборот, сопряжено их подчинение. Может показаться, что централизация прокурор­ского надзора представляет собой посягательство на независимость прокуратуры. Но сама по себе независимость в полной мере не гарантирует доброкачественности выполнения надзор­ных функций. Как показывает практика, в деятельности ниже­стоящих прокуроров порой имеют место различные недостатки и даже нарушения законности. Возникает необходимость при­нятия мер по их устранению, предупреждению. И эти меры должны быть приняты вышестоящими прокурорами. Таким об­разом, централизм, с одной стороны, является средством обес­печения независимости прокуроров, а с другой — способом обеспечения единства законности в государстве.

Между тем в связи с сепаративистскими тенденциями в не­которых республиках в составе РФ наблюдаются существенные посягательства на централизацию прокурорской системы. Так, в конституциях республик Татарстан (ст. 156), Башкортостан (ст. 144), Тува (ст. 95) установлено, что полномочия, организа­ция и порядок деятельности органов прокуратуры определяют­ся республиканскими законами. Это означает, что прокурор­ские органы названных республик выведены из подчинения Ге­неральной прокуратуры и образуют особые системы. И как следствие — назначаются республиканские прокуроры не Гене­ральным прокурором РФ, как это предусмотрено ст. 129 Кон­ституции РФ, а республиканскими законодательными органа­ми. Обособилась также и прокуратура Республики Ичкерия. Такие «нововведения» — посягательства на целостность централизованной системы прокурорских органов РФ и самого Рос­сийского государства. Подчиняясь республиканским законода­тельным органам, прокуратуры республик не будут надзирать за исполнением законов РФ, ибо их назначение — обеспечивать исполнение республиканских законов. Может сложиться ситуа­ция, когда законы РФ вообще не будут применяться на территории этих республик. А если учесть также, что прокуро­рами в них станут представители «элитных» наций, национа­лизм может проявиться в самой яркой форме: не будет обеспе­чено ни верховенство общероссийских законов, ни единство законности в стране.

Президент РФ, Федеральное Собрание призваны принять меры по приведению конституций республик в соответствие с Конституцией России. Как отмечается в п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре Российской Федерации, создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры России, не допускается.

Централизм применительно к прокуратуре включает в себя два вида подчинения: внутреннее и внешнее.

Первое существует внутри прокурорской системы и заклю­чается, как уже говорилось, в подчинении нижестоящего про­курора вышестоящему и общей подотчетности Генеральному прокурору РФ.

Прокурорская система не может функционировать изолиро­ванно, в отрыве от органов, направляющих работу всего государственного аппарата. Необходимость ее строгой централи­зации обусловила второй вид подчинения — подчинение высшим органам государственной власти РФ — Федеральному Собранию и Президенту. Названные органы назначают Генерального прокурора, осуществляют руководство прокуратурой в целом, ставят перед ней соответствующие задачи. Каждая система государственных органов подотчетна центру, специфика же про­курорской системы заключается в подчинении только высшим органам центральной власти Российской Федерации. Можно вы­делить еще одно своеобразное внешнее подчинение. В п. 3 ст. 129 Конституции РФ отмечается: «... прокуроры субъектов Россий­ской Федерации назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами». В таком согласовании имеется лишь косвенное подчинение. Уполномоченные органы указан­ных субъектов дают согласие на назначение тех лиц, которым они доверяют, что чревато определенной зависимостью проку­роров от этих органов и может негативно повлиять на соблю­дение законности в стране. Обеспечение верховенства закона, единства законности может быть достигнуто в полной мере только при одном внешнем подчинении — высшим органам РФ.

В литературе подчеркивается, что подотчетность прокурор­ского надзора высшему органу государственной власти — само­стоятельный принцип организации и деятельности прокурату­ры[[63]](#footnote-63). Но данное положение ничем не обосновывается, ибо такое подчинение полностью охватывается принципом централизма в его широком понимании.

Подчинение находит свое выражение также и в том, что вышестоящие прокурорские органы руководят нижестоящими. Централизм необходим прежде всего для руководства рабо­той нижестоящих прокуроров в целях повышения качества последней. Руководство — сложная деятельность, заключающая­ся в осуществлении контроля за выполнением надзорных функ­ций нижестоящими прокурорами. Контроль же в свою очередь выражается в выявлении недостатков и их устранении, для чего проводятся различные проверки, в ходе которых устанавлива­ются недостатки, нарушения законности и разрабатываются мероприятия по их предотвращению. В одних случаях они устраняются вышестоящими прокурорами, в других — нижестоя­щим даются соответствующие поручения. Кроме того, руковод­ство осуществляется посредством дачи указаний по совершен­ствованию деятельности органов прокуратуры, формулирова­ния задач по борьбе с нарушениями законности. Генеральный прокурор РФ, прокуроры республик, областей, краев в целях усиления прокурорского надзора издают приказы, содержащие директивные установки по повышению уровня прокурорского надзора. Еще одной формой руководства является проведение совещаний прокурорских работников, на которых обсуждаются актуальные проблемы борьбы с преступностью, другими правонарушениями и разрабатываются необходимые для их устране­ния мероприятия. Вышестоящие прокуроры направляют ниже­стоящим обзоры надзорной практики, информируют о положи­тельном и отрицательном опыте в работе прокуратуры.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации принцип централизма объединен с принципом единства прокурорского надзора. В п. 1 ст. 4 этого закона указывается, что органы про­куратуры составляют единую федеральную централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоя­щим и Генеральному прокурору РФ. Примерно то же говорит­ся и в литературе[[64]](#footnote-64). Безусловно, названные принципы связаны между собой, но различны по значимости. Централизм сопря­жен с объединением прокурорских органов в одну систему, единство же касается содержания их деятельности. Прежде все­го нельзя определять принцип единства буквально как единство этой системы. Все системы однородных государственных орга­нов едины, будь то суды, органы милиции, различные мини­стерства, ведомства. Неправильно трактовать данный принцип и в том смысле, что каждый прокурор действует как предста­витель единой системы органов прокуратуры[[65]](#footnote-65). В этом ничего специфического нет. Каждое должностное лицо выступает в ка­честве представителя той системы органов, в которой оно ра­ботает.

Применительно к прокуратуре принцип единства можно определить как такое начало, в силу которого каждый прокурор независимо от занимаемой должности осуществляет высший надзор за соблюдением законности в государстве. С данной точки зрения и Генеральный прокурор РФ, и прокурор района или города, их помощники осуществляют высший надзор, а ни­жестоящие — просто надзор за исполнением законов. В их дея­тельности нет разных уровней подобно тем, какие имеются в других системах. Например, для судебной системы характерна инстанционность — существование судов первой, второй и над­зорной инстанций. В связи с этим различны и виды выполняе­мой ими юрисдикционной деятельности. Все прокуроры неза­висимо от занимаемых должностей осуществляют высший надзор за соблюдением законности, основу которого составляют полномочия, данные им высшими органами государства. Они действуют как представители этих органов. Возьмем для срав­нения правовое положение главы администрации района и прокурора того же района. Согласно ст. 12 Конституции РФ первый представляет орган местного самоуправления, второй — высшие органы государственной власти России (Федеральное Собрание, Президента).

Принцип единства прокурорского надзора РФ исключает совмещение прокурорского надзора с какими-либо видами государственной или общественной деятельности. Прокуратура выполняет только одну функцию: осуществляет высший надзор за соблюдением законности в стране. Как известно, по Положе­нию о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. прокурор рес­публики одновременно являлся народным комиссаром юстиции, а сама прокуратура входила в состав Народного комиссариата юстиции (ст. 1). Такое совмещение надзорных и управленчес­ких функций оказывало негативное влияние на борьбу с нару­шениями законности, допускаемыми при отправлении правосудия как по уголовным, так и по гражданским делам. В последую­щем произошло обособление прокуратуры от органов юстиции и судов. Прокурорский надзор по своему содержанию стал вну­тренне однородным, свободным от выполнения несвойственных ему функций, соответственно, и принцип его единства опреде­лился в результате отделения прокуратуры от Народного ко­миссариата юстиции.

Возможно, пожалуй, одно отступление от данного руководя­щего начала. Это касается надзора за законностью администра­тивного выселения. В литературе высказана мысль, согласно которой спор о праве на жилую площадь в виде исключения разрешается администрацией и владельцем квартиры. Прокура­тура же проверяет законность решения и в случае правомерно­сти дает санкцию на его исполнение. Эта точка зрения нашла отражение в законодательстве[[66]](#footnote-66). Имеется и другое суждение: жилищный спор разрешается прокурором, постановление которого реализуется судебным исполнителем[[67]](#footnote-67), что является свое­образным аналогом судебного решения. Такой взгляд повлиял на изменение законодательства. В постановлении Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1985 г. «О порядке при­менения части второй статьи 36 "Основ жилищного законода­тельства Союза ССР и союзных республик"» прямо говорится, что дело о выселении в административном порядке рассматрива­ется прокурором или его заместителем[[68]](#footnote-68). Рассматривать дело — значит разрешать его по существу. Само же дело — спор о праве на жилую площадь, стало быть, указанным нормативным актом фактически упраздняется административный порядок выселе­ния и вводится прокурорский.

При рассмотрении спора о праве на жилую площадь про­курор выполняет юрисдикционную функцию. И, казалось бы, это противоречит принципу единства прокурорского надзора. Но в виде исключения прокурор может быть наделен полномочиями по рассмотрению спора о праве на жилплощадь по строго установленным законом основаниям[[69]](#footnote-69).

***§ 5. Принцип единоначалия***

Вопрос об этом принципе в прокурорском надзоре чрезвы­чайно сложен. В литературе он был сначала признан как само собой разумеющийся, как основа правового регулирования складывающихся при его осуществлении отношений[[70]](#footnote-70); затем отвергнут как не имеющий существенного значения при выпол­нении надзорных функций[[71]](#footnote-71). Потом вновь поднялся этот вопрос, более того, стали высказываться суждения о принципе коллегиальности в деятельности прокуратуры[[72]](#footnote-72). Заметим, что в ст. 4 За­кона о прокуратуре Российской Федерации, посвященной принципам прокурорского надзора, ни одно из указанных начал не нашло своего отражения.

Формы руководства деятельностью прокуратуры имеют су­щественное значение для повышения ее эффективности, дейст­венности. Их две: коллегиальность и единоначалие. В извест­ной мере условно можно говорить, что коллегиальность более интеллектуальна, но менее оперативна, единоначалие — наобо­рот. Учитывая достоинства и недостатки этих видов управле­ния, законодатель применительно к прокуратуре избирает еди­ноначалие. В условиях значительного роста преступности, на­рушений законности во всех сферах общественных отношений оно практически более оправданно, ибо позволяет интенсивнее вести борьбу с ними. Один руководитель суть одно толкование законов, надзор за исполнением которых осуществляют подчи­ненные ему работники. Он же стимулирует последних на опе­ративное принятие мер по устранению и предупреждению правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности. Но такое руководство должно быть квалифицированным, для чего прежде всего необходим надлежащий подбор кадров. В соответствии с п. 2 ст. 40 Закона о прокуратуре Российской Федерации на должности районных, городских и приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имею­щие стаж работы прокурором или следователем в органах про­куратуры не менее 3 лет. Они должны иметь высшее юридиче­ское образование, обладать необходимыми профессиональными и моральными качествами и по состоянию здоровья быть способными выполнять возлагаемые на них служебные обязан­ности. На должности прокуроров областей, краев, республик, входящих в состав РФ, назначаются лица, которые кроме того должны быть не моложе 30 лет, иметь стаж прокурорской, следственной работы в органах прокуратуры не менее 5 лет (п. 3). Обладание указанными качествами позволит им квалифициро­ванно руководить подчиненными прокурорами.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры познают их содержание, практику применения, методику выяв­ления нарушений законности, располагают необходимыми све­дениями о ее состоянии в районе, городе, области и т.д. Приобретенный ими опыт дает возможность предлагать действенные способы борьбы с правонарушениями. Поэтому руководители прокурорских органов обязаны в своей работе опираться на знания подчиненных. Только при таком условии руководство окажется действенным.

Использование коллективного опыта нашло свое яркое вы­ражение в проведении разного рода совещаний. Например, в районных, городских прокуратурах они проводятся ежене­дельно и именуются производственными. Там обсуждаются наиболее актуальные вопросы укрепления законности в районе (городе), намечаются соответствующие мероприятия, происхо­дит обмен опытом и т. д. Совещания могут проводиться по ито­гам работы за месяц, квартал, год. На них обсуждаются во­просы толкования и применения законов, подзаконных актов. В аппаратах областных, краевых и других вышестоящих проку­ратур созданы коллегии, работа которых представляет собой использование коллективного опыта при осуществлении проку­рорского надзора. На заседаниях коллегий также обсуждаются наиболее важные вопросы укрепления законности, разрабатыва­ются мероприятия по его совершенствованию.

Естественно, возникает вопрос: не утверждается ли наряду с единоначалием и принцип коллегиальности? Такое теорети­чески возможно, если одна часть вопросов решается единолич­но, другая — коллегиально. Но на практике произошло иное: единоначалие сочетается с коллегиальностью при доминирова­нии первого. Коллегия — не орган управления, она не является участником служебных отношений, возникающих между выше­стоящими и нижестоящими прокурорскими органами. Согласно ст. 20 Закона о прокуратуре Российской Федерации коллегии суть совещательные органы. Их решения реализуются (причем в обязательном порядке) приказами соответствующих прокуро­ров, которые дают установки в свете своего понимания законо­дательства, ситуации в регионе.

В литературе утверждается, что единоначалие не является самостоятельным принципом прокурорского надзора, будучи неотъемлемой составной частью принципа централизма[[73]](#footnote-73). Дейст­вительно, связь между ними существует, но они различны по своему содержанию. Если принцип централизма отражает под­чинение нижестоящих органов прокуратуры вышестоящим, то принцип единоначалия указывает на способ управления проку­рорской системой. Единоначалие в своем практическом прояв­лении имеет два аспекта: внешний и внутренний. Первый — это управление вышестоящего органа нижестоящими; второй — уп­равление внутри конкретного органа. Например, прокурор об­ласти помимо руководства прокурорами районов, городов руководит работой структурных подразделений областной прокура­туры: управлением, отделами. В свою очередь начальники этих подразделений руководят работой входящих в их состав прокуроров. То же самое относится к прокурору района или города. Он организует работу своих помощников, следователей. Тут уж единоначалие проявляет себя вне централизма.

Не совсем правильна трактовка принципа единоначалия. Суть его видят в том, что прокурор единолично решает все воп­росы, вытекающие из практической деятельности прокуратуры[[74]](#footnote-74). Но единоначалие и единоличное решение вопросов, возникаю­щих при осуществлении прокурорского надзора, не одно и то же. Исполняя служебные обязанностей, помощники прокурора часто сами разрешают вопросы, связанные с выявлением нару­шений законности и средствами реагирования на них. Едино­началие выражается в руководстве как прокурорскими органа­ми, так и их работниками. Принцип единоначалия — это такое положение, в силу которого руководство надзорной деятельнос­тью осуществляет единолично прокурор, возглавляющий всю прокурорскую систему либо отдельный орган, структурное подразделение. Всю систему возглавляет Генеральный прокурор РФ; ее часть — прокурор области, края, республики, входящей в состав федерации; орган — прокурор района, города; структур­ное подразделение — начальник управления, отдела.

Данный принцип нашел свое отражение в п. 1 ст. 14 Закона о прокуратуре Российской Федерации, где указывается, что Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный проку­рор РФ. Тем самым он признается единоличным руководите­лем центрального органа в прокурорской системе. Но такое оп­ределение единоначалия несколько ограниченно. Генеральный прокурор РФ единолично возглавляет всю систему органов прокуратуры. В этом смысле данный принцип получил более четкое закрепление в п. 1 ст. 17 того же закона. В нем отмеча­ется, что Генеральный прокурор руководит органами прокура­туры в РФ. Аналогичные указания содержатся и в отношении прокуроров республик, входящих в состав РФ, краев, областей, автономных округов (п. 1 ст. 15), районов, городов (ст. 16). Все они возглавляют соответствующие прокурорские органы и осу­ществляют единоличное руководство ими.

На основе принципа единоначалия определяется правовое положение должностных лиц прокурорских органов. Его последовательное претворение в практику дает основание для выво­да, что весь объем надзорных полномочий, предоставляемых органу, возлагается на прокурора, его возглавляющего. Что же касается подчиненных ему работников, то они выступают в роли помощников, содействующих ему в реализации прав и испол­нении обязанностей. В связи с этим возникло и их наименова­ние — помощники прокурора района, города, области, края или республики.

Все надзорные полномочия, предоставляемые соответствую­щему прокурору, можно подразделить на два вида: непередавае­мые и передаваемые.

*Непередаваемые полномочия* должен осуществлять сам про­курор района, города, области и т.д. Они более существенны и реализация их требует высокой квалификации. Например, прокурор района, города должен сам руководить расследовани­ем преступлений следователями прокуратуры, санкционировать аресты, обыски, выемки почтово-телеграфной корреспонденции, утверждать обвинительные заключения по уголовным делам, рас­сматривать материалы об административном выселении и т.д.

*Передаваемые полномочия* предоставляются помощникам про­курора. Чаще всего они касаются выявления нарушений закон­ности. Помощники уполномочиваются проводить проверки ис­полнения законов в учреждениях, предприятиях, организациях, участвовать в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, рассматривать жалобы и т.д. Заместители же прокурора наделяются более широкими полномочиями.

В соответствии с принципом единоначалия во всех основ­ных отношениях с органами власти и управления, учреждения­ми, предприятиями, организациями прокурорский орган пред­ставляет прокурор, его возглавляющий. Это означает, что все сколько-нибудь существенные акты прокурорского реагирования, как правило, должны исходить от него и им подписываться, даже если в их составлении участвовали помощники. В виде исключения помощник прокурора, прокурор управления, отде­ла может приносить кассационный или частный протест в суд второй инстанции по делу, в рассмотрении которого он прини­мал участие (п. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре Российской Фе­дерации). В силу своего правового положения прокурор может давать обязательные для исполнения указания о толковании и применении норм права. Бывает, что у работников прокура­туры появляются различные мнения относительно тех или иных установок, содержащихся в законе, подзаконном акте. После обсуждения на совещании прокурор района, города, области излагает свое мнение по этому поводу, и оно приобретает характер предписания. Возможны также указания относительно разрешения конкретных споров о применении норм права, на­пример, по поддержанию государственного обвинения в суде, иска в гражданском судопроизводстве. Но они обязательны при условии неизменности фактических обстоятельств уголовного или гражданского дела. Если во время судебного разбиратель­ства последние изменились, указание утрачивает силу.

Казалось бы, можно говорить о принципе назначаемости про­куроров. Как уже отмечалось, Генеральный прокурор РФ на­значается Советом Федерации, а все другие — Генеральным про­курором (ст. 12 Закона о прокуратуре Российской Федерации). Но вряд ли это является самостоятельным принципом проку­рорской системы. Назначение — неотъемлемая часть принципа единоначалия. Генеральный прокурор РФ вправе как назначать на должности лиц, соответствующих предъявляемым требова­ниям, так и отстранять, если они не в состоянии выполнять возложенные на них обязанности, применять по отношению к ним меры поощрения и взыскания, давать различные указания. Принцип единоначалия имеет широкое содержание, вклю­чающее в себя весь комплекс полномочий по руководству работой органов прокуратуры.

***Глава 3.* КОМПЕТЕНЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ**

***§ 1. Содержание компетенции прокуратуры***

Для осуществления надзора за исполнением законов органы прокуратуры должны располагать соответствующими полномо­чиями. Эти полномочия специфические: сугубо надзорные. При­чем в соответствии с принципом единства осуществление про­курорского надзора несовместимо с какими-либо иными вида­ми государственной, общественной деятельности. Специфика полномочий прокуратуры предопределяется и их природой: они предоставляются не просто государством, а его высшими орга­нами власти (согласно Закону о прокуратуре Российской Фе­дерации от 17 ноября 1995 г.— Федеральным Собранием РФ). В определенной степени прокурорский надзор осуществляется и от имени Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Объем и характер полномочий устанавливаются законода­телем не произвольно. В литературе отмечается, что полномо­чия государственных органов обусловливаются поставленны­ми перед ними задачами[[75]](#footnote-75). Именно последние активно влияют на формирование правового статуса прокуратуры, предопреде­ляя ее обязанности. Естественно, полномочий должно быть достаточно для выполнения задач и достижения целей, кото­рые возлагаются государством на органы прокуратуры. Послед­ние, для того чтобы выполнять свои функции, должны со всей ответственностью исполнять возложенные на них обя­занности. Поэтому цели и задачи, стоящие перед прокуратурой, входят в содержание ее компетенции в качестве основной части[[76]](#footnote-76).

Компетенция — своеобразный аналог правоспособности. Обе эти категории характеризуют правовое положение субъектов в обществе и государстве. Но имеется существенное различие в их содержании. Тогда как правоспособность есть только признаваемая законом способность физического или юридического лица иметь права и нести обязанности, компетенция включает в себя реальные полномочия, предоставленные государством его органам.

Понятие полномочий сложное. Прежде всего это субъектив­ные права, предоставляемые органу или должностному лицу для выполнения возложенных на него функций. Субъективное же право есть установленная законом возможность совершать конкретные действия (применительно к прокуратуре — надзор­ные). Но в предоставляемом субъективном праве заложена не­обходимость его осуществления, ибо оно непременно должно быть реализовано в целях борьбы с нарушениями законности, восстановления нарушенных прав и охраняемых законом инте­ресов различных субъектов, привлечения виновных лиц к от­ветственности. Стоящие перед прокуратурой цели и задачи превращают субъективные права в субъективные обязанности прокуроров. Полномочия — это не просто связь прав и обязан­ностей, а их единство. Каждое право является обязанностью и, наоборот, каждая обязанность есть право. Например, в соответствии со ст. 10 Закона о прокуратуре Российской Федера­ции прокуроры не только вправе рассматривать жалобы и заяв­ления, содержащие сведения о нарушениях законности, но и обязаны это делать для принятия мер по их устранению.

В правовом положении прокурорских органов (впрочем, как и других органов государства) не существует дифференциации прав и обязанностей подобно тому, как это бывает у граждан. Служебный долг прокуроров совмещает их воедино в понятии «полномочия».

Прокуроры прежде всего несут обязанности перед государ­ством, поскольку оно предопределило их назначение, возложи­ло на них выполнение строго определенных функций. Склады­вается впечатление, что применительно к различным государ­ственным органам, общественным организациям, учреждениям, предприятиям прокуроры выступают только как носители права. Но это не так. Правовое положение прокурора по существу не изменяется, когда он вступает в отношения с поднадзорны­ми субъектами, ибо присущее его праву долженствование про­является и применительно к ним. Представим себе, что глава районной администрации вынес незаконное решение. Перед государством прокурор несет обязанность опротестовать его. По отношению к главе администрации он имеет право на принесе­ние протеста, но, казалось бы, не обязанность. В то же время прокурор должен содействовать органам местного самоуправле­ния в соблюдении законности, следовательно, входящая в пол­номочия прокурора обязанность перед государством как бы ав­томатически срабатывает и в отношении различных органов власти, управления.

Особенно ярко эта обязанность проявляется в отношении тех, чьи права и охраняемые законом интересы нарушены. В этом случае прокурор принимает меры по их восстановле­нию, защите. Предположим, гражданин обращается в прокура­туру с заявлением об ограблении. По закону прокурор должен принять заявление, зарегистрировать, проверить, при наличии к тому оснований возбудить уголовное дело и передать его следователю. В этой ситуации он несет обязанность не только перед государством, но и перед потерпевшим, чьи интересы подлежат защите.

В литературе высказано мнение, согласно которому компе­тенция прокурора уже совокупности всех его прав и обязанно­стей. Например, установленное ст. 289 ГПК РФ право на озна­комление в суде с материалами дела и поступившими жа­лобами не может быть отнесено к компетенции прокурора[[77]](#footnote-77). Но данное положение никак не аргументируется, и непонятно, по какому признаку нужно отделять полномочия от прав и обя­занностей. Если согласиться с приведенной точкой зрения, то придется исключить все права и обязанности прокурора по над­зору за исполнением законов органами дознания и предвари­тельного следствия, права и обязанности, связанные с участием в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, осуще­ствлением общего надзора, надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы. При таком положении компетенция органов прокуратуры оказывается бессодержательной и ненуж­ной для характеристики их правового статуса.

Полномочия прокурора иногда именуются правомочиями прокурорского надзора[[78]](#footnote-78). Между тем указанные термины при очевидном сходстве не тождественны. По смысловому значе­нию полномочие суть предоставление кому-либо права на со­вершение каких-либо действий[[79]](#footnote-79). Правомочие же толкуется как обладание законным правом[[80]](#footnote-80). Создавая органы, государство пе­редает им часть своих прав и возлагает на них определенные обязанности, наделяя их как своих представителей реальными полномочиями. Правомочия же — гражданско-правовая катего­рия. Будучи участниками гражданских, семейных, трудовых и иных правоотношений, граждане, учреждения, предприятия, организации выступают как носители правомочий. Говорить о полномочиях (правомочиях) прокурорского надзора вряд ли правильно. Данные категории принадлежат органам прокурату­ры, прокурорам, а прокурорский надзор — деятельность по их реализации и потому не может выступать в качестве субъекта, обладающего ими. Неверно также называть полномочия право­выми средствами прокурорского надзора[[81]](#footnote-81). Средство — это прием, способ действия, к которым прибегают для достижения каких-либо целей[[82]](#footnote-82), а полномочия — предоставляемая государ­ством возможность совершать те или иные действия. Сама по себе возможность еще не действие. Можно обладать полномо­чиями и в то же время не выполнять каких-либо функций. Право на совершение действия не есть само действие, это понятия не тождественные. Например, право прокурора на иск и сам иск — категории разные. Первая — предоставляемая законом возможность обратиться в народный суд с требовани­ем о защите прав и охраняемых законом интересов граждан, организаций. Вторая — непосредственно требование о защите. Иск есть средство защиты, право на предъявление его — пол­номочие.

В науке конституционного права компетенция раскрывается как совокупность властных полномочий[[83]](#footnote-83). Это правильно. Государство как носитель власти, учреждая органы, распределяет ее между последними в форме властных полномочий. Объем и характер полномочий прокурора своеобразны. По данному поводу высказаны разные суждения. Одни авторы убеждены в отсутст­вии власти у прокурора в гражданском, уголовном процессах[[84]](#footnote-84). Другие же считают, что прокурор располагает властными полномочиями во всех отраслях[[85]](#footnote-85).

Все же определение компетенции, данное в науке конститу­ционного права, не может быть в полной мере использовано для характеристики правового положения органов прокуратуры ввиду своеобразия и сложности выполняемых ими функций. Круг субъектов, за исполнением законов которыми осуществля­ется прокурорский надзор, очень широк. С учетом их правового статуса надзор осуществляется по-разному.

В отношении судов он не может быть властным, а значит, и полномочия не должны быть таковыми. Судьи независимы и подчиняются только закону. Власть прокуроров представляла бы посягательство на эту независимость. Итак, это первый вид полномочий, в которых власть не проявляется.

Иными полномочиями прокуроры обладают в отношениях с органами дознания и предварительного следствия. Здесь про­курорская власть проявляется в активной форме. Прокуроры могут не только выявлять нарушения законности, но и непо­средственно устранять их. Например, по действующему уголов­но-процессуальному законодательству прокурор вправе отме­нить любое незаконное постановление следователя, инспектора по дознанию; давать им обязательные для исполнения указания по расследованию преступлений. Активная форма власти в не­сколько суженном объеме проявляется и при осуществлении надзора за соблюдением законности в местах ограничения и ли­шения свободы. В соответствии с п. 2 ст. 33 Закона о прокуратуре Российской Федерации прокурор своим постановлением может освободить любое лицо, содержащееся без законных осно­ваний в исправительных учреждениях. Это второй вид полно­мочий, в котором власть проявляется в особо активной форме.

Третий вид — полномочия с ограниченной властью, характер­ные для отношений с органами государственной власти. Субъек­ты многочисленны, и применительно к ним прокуроры не могут выполнять каких-либо управленческих функций. Властностью обладают только полномочия прокурора по выявлению наруше­ний законности. Что же касается полномочий по устранению последних, то прокурор может лишь обращаться с требования­ми к компетентным органам о принятии необходимых мер.

По характеру полномочия органов прокуратуры подразделя­ются на два вида: основные и дополнительные. *Основные* полномочия непосредственно связаны с осуществлением надзо­ра; *дополнительные* касаются организации работы прокурорских органов и в свою очередь по целевому назначению делятся на предметные и функциональные.

*Предметные* (и это видно из названия) связаны с предметом надзора, т. е. правовыми действиями и актами субъектов, за испол­нением законов которыми надзирает прокуратура. Иными слова­ми, предметные полномочия предопределяют круг этих субъектов.

*Функциональные* полномочия регламентируют действия про­куроров по выявлению нарушений законности и по реагирова­нию на них.

Все полномочия, как предметные, так и функциональные, — отраслевые. Они определяются законодательством примени­тельно к каждой отрасли в отдельности с учетом ее специфики. Общих для всех отраслей полномочий не существует, ибо над­зор реализуется не в целом, а по отдельным направлениям.

Кроме того, в системе органов прокуратуры существуют ор­ганизационные отношения, наличие которых обусловила и предоставление дополнительных полномочий: права и обя­занности по руководству работой, планированию, распределе­нию поручений между работниками, контролю за качеством их работы и т. д.

Следует выделить **три вида компетенции**.

1. *Общая компетенция* относится к прокуратуре в целом. Она определяется ст. 1, 2, 9 и др. Закона о прокуратуре Россий­ской Федерации и включает в себя всю совокупность предо­ставляемых ей полномочий.
2. *Компетенция отдельных видов прокуратур*: территориаль­ной, военной, транспортной, природоохранной и прокуратуры при исправительных учреждениях.
3. *Индивидуальная компетенция* присуща каждому прокурор­скому органу в отдельности. При осуществлении надзора за исполнением законов участником возникающих при этом отно­шений является не вся прокуратура или ее отдельный вид, а конкретный прокурорский орган. Для этого данный орган должен выступать как субъект права, т. е. обладать особой ин­дивидуальной компетенцией, обеспечиваемой четким разграничением полномочий между различными прокуратурами.

***§ 2. Пределы компетенции прокуратуры***

В ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации от 17 ян­варя 1992 г. указывалось, что органы прокуратуры осуществля­ют полномочия в пределах своей компетенции. В том же зако­не, но в редакции от 17 ноября 1995 г., это указание отсутству­ет, однако анализ содержания закона позволяет сделать вывод о наличии таких пределов. Полномочия прокуратуры очень широки, но не безграничны. В законе названы два ограничения: первое касается круга субъектов, за соблюдением законности которыми надзирает прокуратура, второе связывается с право­выми актами, за исполнением которых она надзирает.

Все субъекты, обязанные соблюдать законность, подразделя­ются на поднадзорные и не поднадзорные прокуратуре. Можно выделить три уровня органов надзора, за соблюдением закон­ности которыми прокуратура осуществляет надзор.

Первый уровень — *федеральные органы.* В соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре Российской Федерации от 17 ноября 1995 г. Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры надзирают за исполнением законов всеми федеральными министерствами, их структурными подразделениями, подчиненными им органами государственного управления. Надзор распростра­няется и на все федеральные ведомства, под которыми пони­маются системы различных органов, обособленные от минис­терств, но приравненные к ним (Государственный таможенный комитет, Федеральная служба безопасности РФ, Главное управ­ление охраны и т. д.). Надзор касается всех органов, входящих в систему этих ведомств.

Второй уровень — *органы субъектов РФ.* Согласно п. 2 ст. 1 того же закона прокуратура осуществляет надзор за соблюдени­ем законности представительными (законодательными) и ис­полнительными органами субъектов РФ, краев и областей. Представительные органы — это всевозможные законодательные собрания, краевые, областные думы, избирающиеся народом и издающие законы, обязательные для исполнения на соответ­ствующей территории. Надзор касается не только самих орга­нов, но и их структурных подразделений (комитетов, комис­сий). Но главное — обеспечение законности органами, принима­ющими законы, т.е. исполнительными органами (президентами республик, губернаторами, главами администраций краев, об­ластей, а также правительствами субъектов РФ). Правительст­ва сложны по своему составу, в них входят различные департа­менты, управления, отделы, иные структурные подразделения, принимающие, издающие различные правовые акты, которые должны соответствовать действующему законодательству и по­тому являются предметом прокурорского надзора. В некоторых областях (например, в Свердловской) созданы управленческие округа с соответствующими органами исполнительной власти, на которые тоже распространяется прокурорский надзор.

Третий уровень — *органы местного самоуправления.* В соот­ветствии с Конституцией РФ они не являются государственны­ми органами, но тем не менее располагают широкими (в том числе властными) полномочиями: принимают различные право­вые акты нормативного и ненормативного характера, которые также должны соответствовать действующему законодательству, а потому входят в предмет прокурорского надзора. К органам местного самоуправления относятся главы администраций рай­онов, городов, сел, поселков, деревень, а также сама админи­страция (ее управления, отделы, иные структурные подразделе­ния).

В Законе о прокуратуре Российской Федерации в числе поднадзорных субъектов указаны органы военного управления, контроля и их должностные лица. Но в этом не было необхо­димости. Органы военного управления выполняют свои функ­ции не обособленно от Министерства обороны или других ве­домств, они входят в их состав. Если прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности указанным министерством или ведомством, то он распространяется и на все входящие в него органы. Органы контроля также находятся в подчинении конкретных министерств, ведомств. Например, Контрольно-ревизионное управление — структурное подразделение Мини­стерства финансов, Управление санитарно-эпидемиологическо­го надзора — составная часть Министерства здравоохранения. Контрольные органы могут быть объединены в одно обособлен­ное ведомство. Надзор за соблюдением законности ведомствами распространяется на все входящие в них органы.

Должностные лица при выполнении возложенных на них функ­ций реализуют не свои личные права и обязанности, а предо­ставленные им по службе, т.е. полномочия соответствующего органа. В широком смысле слова надзор за законностью дей­ствий должностных лиц, принимаемых ими правовых актов представляет собой надзор за соблюдением законности органа­ми, функции которых последние выполняют. Должностные лица могут быть самостоятельными участниками надзорных отноше­ний только в тех случаях, когда за совершенные правонаруше­ния они привлекаются к установленной законом ответственности. По существу, тремя перечисленными видами субъектов и огра­ничиваются пределы компетенции прокуратуры. Другие субъек­ты (их немало) тоже обязаны соблюдать законность, но про­куратуре они не поднадзорны, например Правительство РФ. Возникает вопрос: как быть в случаях вынесения Правительством незаконного постановления? Незаконные правительственные акты имеют повышенную социальную опасность, ибо способны вызвать множество нарушений законности со стороны различ­ных органов, граждан, обязанных исполнять содержащиеся в них предписания. Чем шире круг обязанных субъектов, тем больше посягательств на права и охраняемые законом интересы граждан, государства и общества.

Для достижения целей, поставленных перед прокуратурой, прокуроры обязаны реагировать на любые нарушения законнос­ти, это отражено в присяге, которую дает лицо, впервые назна­чаемое на должность: «Посвящая себя служению Закону, тор­жественно клянусь ... непримиримо бороться с любыми нару­шениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия; активно защищать интересы личности, общества и государства...» (ст. 40 Закона о прокуратуре Российской Феде­рации). Таким образом, ограничение пределов компетенции про­куратуры формально. Генеральный прокурор РФ обязан прини­мать меры по отмене или изменению незаконных постановле­ний Правительства РФ: при несоответствии их Конституции и законам РФ он информирует об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре Российской Федерации).

Генеральный прокурор подконтролен и подчинен Федераль­ному Собранию и Президенту, тем не менее он обязан реагиро­вать на случаи несоответствия Конституции России принимае­мых ими законов, постановлений, указов. Неконституционные акты могут также повлечь за собой множество нарушений законности. Согласно п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре Российской Федерации Генеральный прокурор вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конститу­ционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Необходимо рас­ширить полномочия Генерального прокурора, предоставив ему право обращаться в Конституционный Суд, когда принятым за­коном нарушены не только права и свободы граждан, но и пра­ва различных органов, учреждений, предприятий, организаций. Иными словами, Генерального прокурора надлежит уполномо­чить обращаться в Конституционный Суд при несоответствии Конституции РФ любого принятого Федеральным Собранием закона. При несоответствии Конституции и законам указов Пре­зидента Генеральный прокурор информирует его об этом, а при необходимости он должен иметь право обращаться в Конститу­ционный Суд.

Неопределенны также отношения прокурорских органов с судами. С одной стороны, последние не поднадзорны проку­ратуре, а с другой — прокуроры имеют право приносить касса­ционный или частный протест в суд второй инстанции на не­законное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда (п. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре Рос­сийской Федерации). Сам факт опротестования судебных актов указывает на поднадзорность вынесших их судов. При этом предметом надзора оказываются не только сами решения, при­говоры, определения, постановления, но и все предшествующие их вынесению процессуальные действия суда. Иными словами, предметом надзора при осуществлении правосудия является исполнение судами материального и процессуального законода­тельства, следовательно, судебные органы поднадзорны проку­ратуре.

В некоторых областях, краях созданы уставные суды, а в рес­публиках — конституционные, назначение которых — обеспечи­вать исполнение уставов, конституций, с тем чтобы издаваемые законодательными органами законы, а исполнительными — под­законные акты соответствовали содержащимся в них требованиям. Прокуроры субъектов РФ осуществляют надзор за закон­ностью правовых актов, выносимых уставными и конституци­онными судами. При несоответствии последних российскому законодательству прокуроры должны приносить протесты в эти суды, а при их отклонении — информировать Генерального про­курора РФ о принятии необходимых мер.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации от 17 янва­ря 1992 г. в числе поднадзорных субъектов указывались юридические лица, т. е. учреждения, предприятия, организации, об­щественные объединения (общественные и политические орга­низации и движения). В одноименном законе в редакции от 17 ноября 1995 г. они уже не упоминаются. Следовательно, про­куроры не осуществляют надзор за соблюдением законности юридическими лицами. Видимо, разработчики законопроекта исходили из того, что такой надзор противоречит характеру ры­ночных отношений, в основе которых заложена свобода пред­принимательства, а предприятия, учреждения, организации как участники этих отношений должны располагать полной само­стоятельностью.

Вместе с тем рыночные отношения регулируются правом, и их субъекты (независимо от форм собственности) обязаны исполнять содержащиеся в нем предписания, ибо освобождения от исполнения законов не существует. Прокурорский надзор не посягает на свободу предпринимательства, а вмешивается лишь в той мере, в какой регулирует рыночные отношения закон, ибо, как было сказано выше, в соответствии с присягой про­куроры обязаны реагировать на нарушения законности, допус­каемые предприятиями, учреждениями, организациями, различ­ными общественными объединениями. При этом не имеет зна­чения, обладают ли они статусом юридического лица или нет. Необходимо не только выявить правонарушение, но и устранить его независимо от того, кем оно совершено.

В известной степени это отражено в Законе о прокуратуре Российской Федерации в редакции от 17 ноября 1995 г., где в п. 1 ст. 26 сказано, что предметом надзора является соблю­дение прав и свобод человека и гражданина органами управле­ния и руководителями коммерческих и некоммерческих орга­низаций[[86]](#footnote-86). Органы управления — это органы юридических лиц, реализующие предоставленные им правомочия, и представляю­щие различные учреждения, предприятия, организации. Если надзор касается органов управления, то он распространяется и на юридические лица. Руководители коммерческих и неком­мерческих организаций выступают участниками надзорных пра­воотношений в случае, когда указанные организации не яв­ляются юридическими лицами.

Надзор за соблюдением законности учреждениями, предпри­ятиями, организациями осуществляется не только в случаях нарушения прав и свобод человека и гражданина, но и охраняе­мых законом интересов государства, общества, учреждений, предприятий, организаций.

В п. 3 ст. 7 Закона о прокуратуре Российской Федерации закреплено право прокурора, его заместителя, а также по их по­ручению других прокуроров участвовать в рассмотрении при­несенных ими представлений и протестов коммерческими и некоммерческими организациями. Представления и протесты — средства реагирования на нарушения законности, следователь­но, прокуратура надзирает за исполнением ими законов. О не­обходимости осуществления такого надзора прямо говорится в приказе Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением зако­нов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В его п. 10.1 предписывается: «При проверках на предприятиях и орга­низациях анализировать выполнение работодателями обязанно­стей по своевременной выплате заработной платы и созданию работникам безопасных условий труда».

В Законе о прокуратуре Российской Федерации в числе поднадзорных субъектов не названы граждане, возможно, это вызвано многочисленностью населения страны. Прокуратура не в состоянии надзирать за соблюдением законности каждым гражданином, да в этом и нет необходимости. Надзор должен осуществляться только за теми гражданами, в отношении ко­торых имеются сведения о совершении правонарушений, и если эта информация подтверждается, прокуроры должны принять меры по устранению последствий, восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов, привлечению винов­ных лиц к ответственности. На этом основываются поддержа­ние прокурорами государственного обвинения в суде, предъяв­ление и поддержание ими исков в гражданском процессе. Таким образом, прокурор все же наделен полномочиями надзирать за исполнением законов гражданами. Косвенное подтверж­дение этому имеется в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре Россий­ской Федерации, где говорится, что прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нару­шений законов.

Как уже отмечалось ранее, ограничение компетенции проку­ратуры связывается также с кругом правовых актов, надзор за исполнением которых она осуществляет. Согласно п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре Российской федерации Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, действующих на территории РФ, т. е. Конституции РФ, законов, принятых Федеральным Собрани­ем и подписанных Президентом, а также конституций, уставов субъектов РФ, законов, принятых их законодательными органа­ми. Надзор за исполнением всех других нормативных актов выходит за пределы компетенции прокуратуры.

Вместе с тем Государственная Дума Федерального Собрания РФ не только принимает законы, но и выносит постановления. Например, Думой 12 марта 1997 г. принято постановление «Об объявлении амнистий в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике»[[87]](#footnote-87). Представим, что в отношении че­ченца-боевика, подлежащего амнистии, возбуждено уголовное дело, он привлечен в качестве обвиняемого и в перспективе должен быть наказан. И, естественно, прокурор должен реаги­ровать на нарушение законности — вынести постановление о пре­кращении производства по уголовному делу. А это означает осуществление надзора за исполнением постановления Государ­ственной Думы об амнистии.

В литературе высказано суждение, что прокуратура не над­зирает за исполнением указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства России, поскольку это не зако­ны, а подзаконные акты. Контроль за их исполнением должен осуществляться администрацией Президента и Правительства РФ. Правда, делается оговорка, что прокуратура должна надзи­рать за исполнением, если эти акты сформулированы неконкретно, бланкетно, отсылочно. Иными словами, несовершенство законов дает прокурорам право надзирать и за исполнением подзаконных нормативных актов[[88]](#footnote-88). Но такое пояснение неопре­деленно. Можно по-разному оценивать содержание одного и того же закона, и у прокуроров будет разная реакция. Однако воз­можно и иное: в указах Президента и постановлениях Прави­тельства содержатся правовые нормы, которые вообще отсутст­вуют в законах, но в их исполнении заинтересованы граждане.

Приведем пример. Указом Президента «О мерах по ликви­дации задолженности по выплате зарплаты работникам бюд­жетной сферы и денежного довольствия военнослужащим» от 8 июля 1997 г. предписывается погасить долги бюджетникам до 1 января 1998 г., а военнослужащим — в течение двух месяцев[[89]](#footnote-89).

Но поскольку указ в полной мере не исполнялся, граждане вы­нуждены обращаться с жалобами на бездействие администраций к прокурорам районов, городов, гарнизонов, воинских частей и просить принять меры по защите их прав. Если рассуждать формально, то прокуроры не должны рассматривать подобные жалобы, поскольку нарушается не закон, а подзаконный норма­тивный акт. Но формализм в работе прокуратуры недопустим и граждане, нуждающиеся в правовой помощи, должны ее по­лучить. Парадоксально, что прокуроры, осуществляющие над­зор за исполнением законов, принятых областными, краевыми думами, не должны обеспечивать исполнение указов Президен­та и постановлений Правительства РФ, хотя последние по своей правовой значимости выше, ибо они действуют на территории всей России, а законы субъектов федерации — лишь в пределах региона.

Как известно, одна из главных целей прокуратуры — защита прав и свобод человека и гражданина, а эти права и свободы закреплены не только в законах, но и в указах Президента и по­становлениях Правительства РФ. Чтобы обеспечить реальность данных актов, прокуроры должны надзирать за исполнением содержащихся в них предписаний. А это значит, что они вправе надзирать за исполнением всех подзаконных актов, поскольку именно в них регулируются права и свободы граждан. Необхо­димость такого надзора обусловлена и другой целью, стоящей перед прокуратурой,— защитой охраняемых законом интересов общества и государства. Подзаконные акты, прежде всего указы Президента и постановления Правительства, направлены именно на это, ибо принимаются в интересах общества и государства, обеспечивая надлежащее правовое регулирование обществен­ных отношений.

Необходимость прокурорского надзора связывается и с та­кой целью, как обеспечение единства законности. Единство за­конности есть не только соответствие принимаемых актов зако­нам, но и исполнение их, претворение в жизнь. Конечно, главное для прокуратуры — надзор за исполнением законов, а надзор за исполнением подзаконных актов должен осуществляться по мере необходимости. Противопоставлять же законы подзаконным актам нельзя, поскольку они связаны между собой единством выражения воли государства. Подзаконные акты выносятся на основе и во исполнение законов, в них конкретизируются и до­полняются содержащиеся в законах нормы. В широком смысле слова надзор за исполнением подзаконных актов есть ничто иное, как надзор за исполнением законов.

Обозначим еще одну категорию правовых актов: правопри­менительные. Они названы так потому, что правовые нормы, содержащиеся в законах и подзаконных актах, применяются компетентными органами к конкретным юридическим фактам и определяют связанные с ними правовые последствия: судеб­ные приговоры, решения, постановления административных ко­миссий, комиссий по делам несовершеннолетних и т. д.

В отношении последних прокурорский надзор проявляется двояко: во-первых, в проверке их законности и опротестовании их при несоответствии действующему законодательству; во-вто­рых, в обеспечении реальности их исполнения. Это прежде всего обусловлено тем, что данными актами предписания зако­на доводятся до конкретных исполнителей. В законе содержат­ся нормы, регулирующие отношения между гражданами, учреж­дениями, предприятиями, организациями. В соответствии с эти­ми нормами судебным решением или иным правоприменитель­ным актом физическое или юридическое лицо обязывается совершить требуемое действие. Например, по ст. 80 Семейного кодекса родители обязаны содержать своих несовершеннолет­них детей, в случае уклонения одного из родителей второй обращается в суд с иском о взыскании алиментов. При призна­нии иска правомерным суд выносит решение об удовлетворе­нии заявленных требований. Таким образом предписание зако­на судебным решением доводится до конкретного гражданина — ответчика по гражданскому делу.

Надзор за исполнением судебного решения — это надзор за исполнением закона, на основе которого оно вынесено. Осу­ществление его обусловлено необходимостью реальной борьбы с нарушениями законности. Если правоприменительные акты не будут исполняться и виновные лица не понесут ответствен­ности, то нарушенные права и охраняемые законом интересы граждан, учреждений, предприятий, организаций окажутся не­восстановленными.

Особенно активным должен быть надзор за исполнением судебных приговоров. Осуществляя уголовное преследование лиц, совершивших преступления, прокуроры принимают меры по обеспечению реальности исполнения определенных судами уголовных наказаний, которые имеют своей целью воспитание и перевоспитание осужденных в духе добросовестного отноше­ния к труду, соблюдения законности, правопорядка.

Прокуратура должна надзирать также за исполнением между­народных договоров, заключенных Россией с другими государствами. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Надзор за исполнением последних осуществляется при усло­вии, что они в установленном порядке ратифицированы нашим государством и приобрели юридическую силу.

Кроме того, прокуратура надзирает и за исполнением ино­странного законодательства, применяемого на территории на­шего государства. Так, в соответствии со ст. 166, 167 Семейного кодекса РФ суд и другие органы при применении норм иностран­ного семейного права обязаны выяснять их содержание согла­сно официальному толкованию, практике применения и доктри­не иностранного государства. Указанные требования относятся и к прокурору, который призван надзирать за их претворением в жизнь.

***§ 3. Разграничение компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами***

Прокуратура РФ представляет собой единую централизован­ную систему, что обусловлено общностью стоящих перед нею задач по обеспечению верховенства закона, единства законно­сти в государстве. Вместе с тем квалифицированность осуще­ствления прокурорского надзора сопряжена с необходимостью специализации органов прокуратуры применительно к правово­му положению поднадзорных субъектов. Специфика деятель­ности этих субъектов предопределила, с одной стороны, подразделение прокурорского надзора на отрасли, а с другой — самой прокуратуры на отдельные виды.

Разграничение компетенции между ними проводится по предметным полномочиям. Что касается полномочий функцио­нальных, то они в основном одинаковы для всех прокурорских органов, так как выявление, устранение и предупреждение нарушений законности практически имеют одни и те же формы в любой сфере общественных отношений. Предметные же пол­номочия различны, поскольку касаются правовых действий и актов различных субъектов, за исполнением законов которы­ми надзирает прокуратура. Фактически разграничение компе­тенции между прокуратурами проводится по видам надзорных субъектов. Прокуратура каждого вида осуществляет надзор за исполнением законов конкретными категориями субъектов.

Самыми широкими полномочиями обладает **территориаль­ная прокуратура.** Ее компетентность не распространяется толь­ко на те субъекты, которые входят в сферу деятельности спе­циализированных прокуратур. Надзорные функции последних осуществляются в отношении строго определенных категорий органов власти, учреждений, предприятий, организаций, граж­дан. Иными словами, **специализированные прокуратуры** надзи­рают за соблюдением законности специальным контингентом субъектов. Эти прокуратуры выполняют свои функции в срав­нительно узких сферах общественных отношений, где особенно важно укрепление дисциплины и правопорядка. Как видно из их наименований, *военная* надзирает за исполнением законов в воинских организациях, *транспортная* — в транспортных, *приро­доохранная* — в организациях, тесно связанных с охраной при­роды; *прокуратура при исполнительных учреждениях* — в дан­ных учреждениях. Однако такое определение компетенции спе­циализированных прокуратур нуждается в конкретизации.

Разграничение компетенции по территории деятельности не проводится. Например, на территории одной области, края, рес­публики осуществляют свои полномочия и территориальная, и военная, и транспортная, и природоохранная прокуратуры. Главный фактор, обусловливающий их функции, — виды субъектов за соблюдением законности которыми они надзирают.

Генеральный прокурор РФ 9 апреля 1996 г. издал специальный приказ № 24 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур»[[90]](#footnote-90), определяющий компетенцию территориальной прокуратуры в общем виде, без особой конкретизации. И это оправданно, ибо ее полномочия очень широки. Конкретные указания каса­ются органов, надзор за соблюдением законности которыми осуществляется и территориальными, и иными прокурорами. Согласно приказу территориальная прокуратура надзирает за исполнением законов территориальными органами Федеральной безопасности. Надзор же за соблюдением законности органами безопасности в войсках — компетенция военной прокуратуры. В отношении граждан территориальные прокуроры надзирают за исполнением законов органами, занимающимися оперативно-розыскной деятельностью, дознанием, предварительным след­ствием, территориальными органами Федеральной службы без­опасности и пограничной службы. Надзор же в отношении военнослужащих — компетенция военной прокуратуры. Терри­ториальная прокуратура надзирает также за производством по делам об административных правонарушениях в отношении граждан РФ, лиц без гражданства, иностранных граждан, до­пустивших нарушения режимов Государственной границы Рос­сии, нарушения пограничного режима в погранзоне, режима в пунктах пропуска через границу РФ.

Для того чтобы четко определить компетенцию территори­альной прокуратуры, необходимо прежде всего выяснить полномочия *военной прокуратуры:* она осуществляет надзор за ис­полнением законов в Вооруженных Силах. В упомянутом при­казе Генерального прокурора в числе поднадзорных военной прокуратуре субъектов не выделено само Министерство оборо­ны РФ, хотя по Закону о прокуратуре Российской Федерации оно наряду с другими министерствами ей поднадзорно. Глав­ный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры надзи­рают за исполнением законов Министерством обороны, его структурными подразделениями (управлениями, отделами, сек­торами), а также всеми подчиненными ему органами военного управления (командованием округов, гарнизонов, краевыми, областными, городскими, районными военными комиссариата­ми). Надзор распространяется на воинские части, соединения, различные учреждения, подчиненные Министерству обороны, на всех военнослужащих, граждан, находящихся на воинских сборах, работающих в воинских организациях по трудовому договору, а также на различные воинские формирования, не входящие в состав Министерства обороны: Главное управление охраны, Пограничную службу, Службу внешней разведки, Фе­деральное агентство правительственной связи и информации, Федеральную служба железнодорожных войск, а равно и на все подчиненные им органы.

Кроме того, воинские подразделения находятся и в подчине­нии других министерств, ведомств, надзор за соблюдением за­конности которыми реализует территориальная прокуратура, а за исполнением законов воинскими образованиями — военная. Например, в составе МВД РФ находится Главное командова­ние внутренних войск МВД (Главкомат ВВ МВД РФ). Надзор за исполнением законов самим Министерством внутренних дел и всеми подчиненными ему органами — компетенция террито­риальной прокуратуры, а надзор за соблюдением законности во внутренних войсках — компетенция военной прокуратуры.

Министерству по делам гражданской обороны, чрезвычай­ным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий подчиняются определенные воинские соединения. Здесь над­зорные функции распределяются так же: в отношении военных их выполняет военная прокуратура, а в отношении самого министерства и его органов — территориальная.

От военной прокуратуры обособлены прокуроры войсковых частей. Они подчиняются Второму управлению Генеральной про­куратуры РФ, и деятельность их связана с обеспечением закон­ности в закрытых административно-территориальных образова­ниях, особо важных и особо режимных объектах. В этих зонах работа выполняется воинскими формированиями, при которых созданы прокурорские органы. Их должностные лица именуют­ся прокурорами войсковых частей и располагают двумя видами полномочий: полномочиями военной и территориальной про­куратур. Как военные прокуроры они надзирают за соблюдени­ем законности в самих воинских частях, органах управле­ния, занятых на строительстве, эксплуатации особо важных и особо режимных объектов. Как территориальные — за испол­нением законов органами местного самоуправления, предпри­ятиями, учреждениями, организациями, органами контроля закрытых административно-территориальных образований, особо важными и особо режимными объектами. Само же Второе управление Генеральной прокуратуры осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, ведомствами, представительными и исполнительными органами субъек­тов РФ в части, касающейся режимных территорий и объектов. Прокуроры же войсковых частей надзирают за соблюдением за­конности подчиненными им органами, расположенными на их территориях.

В упомянутом приказе Генерального прокурора РФ «О раз­граничении компетенции территориальных прокуроров и про­куроров специализированных прокуратур» компетенция транспортной прокуратуры определена наиболее полно. В нее входит надзор за исполнением законов учреждениями государственно­го таможенного комитета, предприятиями, организациями, об­щественными объединениями, должностными лицами системы Министерства путей сообщения, Министерства транспорта, Фе­деральной авиационной службы, Федеральных служб морского и речного флотов, Межгосударственного авиационного комитета.

При определении компетенции транспортной прокуратуры имеет значение место совершения правонарушений. Если они совершены на территории транспортных предприятий (на вок­залах, пристанях, платформах, в полосе железных дорог и т. д.), то независимо от категории правонарушителей меры по их выявлению, привлечению виновных лиц к ответственности прини­мают транспортные прокуроры.

Можно выделить два ограничения полномочий транспортных прокуроров. Первое касается учреждений, предприятий и орга­низаций автомобильного транспорта, осуществляющих между­городные и международные перевозки. За соблюдением ими законов надзирает территориальная прокуратура по месту их нахождения. Второе относится к учреждениям, предприятиям, организациям городского, внутрирайонного транспорта (трамвайно-троллейбусные депо, автотресты, иные объединения), которые поднадзорны прокурорам районов, городов.

Деятельность *природоохранной прокуратуры* связана с обеспечением строгого и точного исполнения природоохранного законодательства, направленного на создание благоприятной экологической обстановки в стране. Перед государством и обществом возникла сложная задача: предотвратить экологическую катастрофу, сохранить на Земле животный и растительный мир.

С этой целью была образована природоохранная прокуратура, основное назначение которой — проведение последовательной и решительной борьбы с нарушениями законов, направленных на охрану лесов, вод, воздуха, земли и т.д. К компетенции этой прокуратуры относится надзор за исполнением законов прежде всего природоохранными органами государственного управле­ния, различными инспекциями, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной службой и т. д. Необходимо активизировать их деятельность по борьбе с нарушениями природоохранного зако­нодательства, усилить надзор за исполнением последнего руко­водством заводов, фабрик, комбинатов и других предприятий, представляющих повышенную опасность для окружающей при­родной среды. Перечень таких предприятий определяется про­курором республики, края, области, автономного округа. На­пример, в акватории Волги данный перечень устанавливается Волжским природоохранным прокурором по согласованию с про­курорами республик, областей.

Последний вид специализированной прокуратуры — *проку­ратура по надзору за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний.* Ее органы создаются в местах сосредото­чения исправительных учреждений. Практически они не обра­зуют систему и действуют на том же уровне, что и районные прокуроры, подчиняясь соответственно прокурору республики, области, края, на территории которых находятся. Если в том или ином регионе имеется одно исправительно-трудовое учреж­дение, то надзор за исполнением им законов осуществляет прокурор района, города. Специализированная же прокуратура обеспечивает соблюдение законности в исправительных коло­ниях всех режимов, воспитательных учреждениях, тюрьмах, след­ственных изоляторах и т.п. Этот надзор касается как админи­страции мест лишения и ограничения свободы, так и находящихся в них граждан. Прокуроры, с одной стороны, реализуют функцию уголовного преследования (все осужденные должны подвергнуться воспитанию и перевоспитанию в духе добро­совестного отношения к труду, соблюдения правил социально­го общежития), а с другой — выполняют правоохранительную функцию (охрана прав осужденных, неприкосновенность лич­ности граждан, если они содержатся в исправительных учреж­дениях без законных оснований).

Несмотря на различия в компетенции всех видов прокура­тур, существуют места их соприкосновения. Это суды, их три вида: военные, общие, арбитражные. В военных судах могут участвовать только военные прокуроры. В двух остальных — все прокуроры (в зависимости от характера рассматриваемых дел). Территориальные, военные, транспортные, природоохранные прокуроры при исправительных учреждениях могут поддержи­вать обвинение в районных, областных, краевых судах по уголовным делам, за расследованием которых они надзирают. Им же предоставлено право опротестования незаконных и не­обоснованных приговоров, определений, постановлений судов, вынесенных по данным уголовным делам.

Все прокуроры при выявлении нарушений законности, уст­ранение которых подведомственно областным, краевым, арбит­ражным судам, могут обращаться к ним с исками и участво­вать в рассмотрении последних. При необходимости они вправе опротестовывать незаконные и необоснованные решения, опре­деления, вынесенные судами по гражданским делам, возбужден­ным по их инициативе. Территориальные прокуроры кроме того могут участвовать в рассмотрении судами любых уголовных и гражданских дел, а также приносить протесты на незаконные и необоснованные судебные акты в вышестоящие инстанции.

Ранее уже упоминалось, что в практике возник не разрешен­ный законодательно вопрос о разграничении между прокурату­рами полномочий по осуществлению надзора за законностью административного выселения. Разграничение компетенции проводится по признаку принадлежности жилой площади, с ко­торой производится выселение[[91]](#footnote-91). Если она принадлежит военному ведомству, то принимать и рассматривать заявление о высе­лении должен военный прокурор; если жилая площадь при­надлежит Министерству путей сообщения или транспорта, давать санкцию на выселение правомочен соответствующий транспортный прокурор независимо от категории выселяемых граждан.

***§ 4. Разграничение компетенции между вышестоящими и нижестоящими прокурорскими органами***

Непременным условием эффективности и действенности прокурорского надзора является четкое разграничение полно­мочий между вышестоящими и нижестоящими прокурорскими органами. Полномочия вышестоящего прокурора более обшир­ны и существенны. В соответствии с принципами централизма и единства надзора вышестоящий прокурор имеет все полномо­чия подчиненных ему прокуроров плюс сугубо специфические, принадлежащие только ему. Конечно, он лично осуществляет главным образом особые полномочия, но может реализовать полномочия нижестоящих прокуроров постольку, поскольку в этом возникнет необходимость. В свою очередь и нижестоя­щие прокуроры могут выполнять функции вышестоящих, но только по поручению последних.

Как показывает практика, можно выделить два вида делеги­рования полномочий: временное (разовое) и постоянное.

Первое связано с совершением каких-либо отдельных дейст­вий. Представим себе, что судебная коллегия по уголовным делам областного суда решила провести выездное заседание по месту совершения преступления. Прокурор области поручает поддержание государственного обвинения прокурору района (города), надзиравшему за расследованием уголовного дела. Ис­полнением данного поручения завершается реализация предо­ставленных полномочий.

Постоянное поручение более длительное, не ограниченное сроком и характером совершаемых действий. Оно дается для осуществления надзора за исполнением законов органом, расположенным далеко от вышестоящего прокурора. Соответствую­щие полномочия предоставляются прокурору, на территории которого этот орган находится. Например, Министерство стро­ительства предприятий Восточной Сибири и Дальнего Востока находится в г. Чите. Надзор за исполнением им законов должен осуществлять Генеральный прокурор РФ. Но ввиду своей от­даленности от министерства осуществление надзора поручено прокурору Читинской области. Делегирование полномочий обыч­но касается органов межрайонного управления. Иногда созда­ются органы, которые выполняют свои управленческие функ­ции на территории нескольких районов, городов. Надзор за законностью издаваемых ими правовых актов — прерогатива прокурора области, края. Но поскольку эти органы по месту своего расположения отдалены от него, он поручает надзор прокурору района (города), на территории которого они нахо­дятся.

Недавно в Свердловской области были созданы управлен­ческие округа, в которые входят несколько районов, городов. Во имя оперативности надзорных функций в этих округах их выполнение поручается прокурорам городов по месту нахожде­ния управленческих органов. Кроме того, в наиболее крупных городах Свердловской области созданы специальные постоян­ные присутствия областного суда. Несколько судей с участием народных заседателей рассматривают уголовные дела, по кото­рым прокуроры поддерживают государственное обвинение, про­веряют законность и обоснованность выносимых приговоров, определений, постановлений, приносят кассационные или частные протесты. С целью достижения оперативности выполнения надзорных функций соответствующими полномочиями также наделяются прокуроры городов.

В Законе о прокуратуре Российской Федерации не содер­жится каких-либо указаний о разграничении полномочий меж­ду вышестоящими и нижестоящими органами. Отдельные пред­писания имеются в Уголовно-процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах. Они определяют полномочия проку­роров областей, краев по опротестованию приговоров, решений, вступивших в законную силу (ст. 371 УПК, ст. 320 ГПК), предоставляют им право участвовать в заседаниях судебно-надзорных инстанций. Прокуроры районов, городов (за исключе­нием прокуроров городов Москвы и Санкт-Петербурга) подобными полномочиями не располагают. Они могут опротестовать приговоры и решения, не вступившие в законную силу, и уча­ствовать в их рассмотрении кассационными инстанциями.

Такая регламентация правового статуса прокуроров разных уровней, по существу, определяет критерий разграничения их полномочий, которым является правовое положение судебных инстанций. Надзорная выше кассационной, и потому правом на участие в ней располагают прокуроры областей, краев, республик, входящих в состав РФ, Генеральный прокурор, его замес­тители. По другим же направлениям надзорной деятельности прокуратуры никаких предписаний по разграничению полномо­чий не имеется.

В литературе сделана неаргументированная попытка разгра­ничить компетенцию вышестоящих и нижестоящих прокуратур по правовому положению субъектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор. Утверждается, что вышесто­ящие прокуроры «осуществляют надзор за законностью дея­тельности более высоких звеньев государственного аппарата»[[92]](#footnote-92). Высказанная точка зрения встретила решительные возражения, главным доводом которых явилась констатация факта, что из сферы прокурорского надзора выпали учреждения, предпри­ятия, организации областного, краевого, республиканского зна­чения, чье правовое положение различно.

Кроме того, рядом авторов вообще отвергается какое-либо разграничение надзорных функций. Каждый прокурор, по их мнению, действует полноправно в отношении всех предусмот­ренных законом субъектов (имеются в виду поднадзорные субъекты)[[93]](#footnote-93). Если, например, на территории района находится то или иное министерство, то надзирать за исполнением им законов должен прокурор данного района. Но это вряд ли пра­вильно, ибо министерство выполняет свои руководящие функ­ции на территории всей РФ, его правовые акты касаются раз­личных учреждений, предприятий, организаций, расположенных в разных регионах страны. Прокурору района трудно осмысли­вать содержание принимаемых министерством решений, поста­новлений. Здесь более оправдан надзор Генерального прокурора РФ. Возможна и такая ситуация, когда прокуроры района, города, области, края находятся на одной административной территории. В этом случае непонятно, который из них должен осуществлять надзор за соблюдением законности различными инстанциями государственного аппарата.

Территориальный признак не может быть положен в основу разграничения полномочий между вышестоящими и нижестоя­щими прокурорами, ибо территория второго входит в со­став территории первого. Например, прокурор области надзирает за исполнением законов на всей ее территории, во всех вхо­дящих в нее районах и городах. В этом случае разграничение функций между вышестоящими и нижестоящими прокурорами должно происходить по видам поднадзорных субъектов с уче­том их правового положения. Субъекты, выполняющие более важные функции, поднадзорны вышестоящему прокурору, а все иные — нижестоящему. Причем на это разграничение влияют не все субъекты, а только органы государственной власти и госу­дарственного управления, ибо они осуществляют руководство обществом. Многочисленные учреждения, предприятия должны быть поднадзорны прокурору города, района, на территории которых находятся. Они несут основную нагрузку по утвержде­нию законности на закрепленной за ними административной территории. Конечно, вышестоящий прокурор может оставить за собой осуществление надзора за исполнением законов особо крупными фирмами, концернами, акционерными обществами, если последние расположены недалеко от места его нахождения.

В основу разграничения полномочий должен быть положен принцип правового соответствия, согласно которому прокурор осуществляет надзор за соблюдением законности органами, соответствующими ему по своему правовому положению. Ины­ми словами, каждый прокурор действует на своем уровне. Про­курор области надзирает за исполнением законов областными органами законодательной и исполнительной власти, государст­венного управления, областным судом; прокурор края обеспе­чивает исполнение законов краевыми органами государствен­ной власти, их структурными управлениями, отделениями, а также краевым судом; прокурор республики, входящей в со­став РФ, надзирает за исполнением законов законодательными и исполнительными органами этой республики, а также минис­терствами и ведомствами, иными государственными органами республиканского значения. Генеральный прокурор РФ следит за исполнением законов различными органами власти, управле­ния федерального значения (министерствами, ведомствами РФ, их структурными подразделениями).

Сложнее определить полномочия районных, городских про­куроров, которые должны надзирать за соблюдением законно­сти на соответствующих уровнях. Прокуроры районов осуще­ствляют надзор за исполнением законов главами администра­тивных районов, сел, поселков, а также самой администрацией; прокуроры городов осуществляют надзор за исполнением зако­нов органами городского самоуправления.

Между тем правовое положение городских прокуратур не одинаково. Можно выделить четыре их вида.

1. *Городские прокуратуры, приравненные к районным,* учреж­даются в небольших по численности населения городах и так же, как районные, надзирают за исполнением законов органами местного самоуправления, иными органами городского значе­ния и всеми учреждениями, предприятиями, организациями, расположенными на территории города.
2. *Городские прокуратуры, выполняющие смешанные функ­ции,* создаются в средних по численности населения городах с районным делением. Они действуют как бы в двух лицах: как городские и как районные. За каждой закрепляется один из районов для осуществления надзора за соблюдением законнос­ти всеми органами управления районного значения. Кроме того, они надзирают за исполнением законов всеми органами город­ского значения.
3. *Прокуратуры, действующие только как городские,* образу­ются в крупных городах с районным делением. К их компетен­ции относится надзор за исполнением законов органами управ­ления городского значения и руководство распложенными в городе районными прокуратурами.
4. *Городские прокуратуры, приравненные к областным, крае­вым,* располагают теми же полномочиями, что и прокуроры субъектов РФ. Это прокуратуры особо крупных городов, таких как Москва, Санкт-Петербург.

На разграничение надзорных функций между вышестоящи­ми и нижестоящими прокуратурами влияют и органы управления различных сложных по своей структуре общественных органи­заций. К ним относятся профсоюзы, потребительские коопера­тивы и др. Там есть управленческие органы разных уровней: районные, городские, областные, краевые, республиканские (на­пример, районный, городской, областной комитет профсоюза и т.д.). Потребительская кооперация также управляется орга­нами разного уровня: районными, городскими, областными, краевыми потребительскими союзами. Соответственно надзор за исполнением ими законов осуществляют прокуроры разных уровней. За районными комитетами, союзами надзирают район­ные прокуроры; за областными, краевыми — прокуроры облас­тей, краев и т. д.

Принцип правового соответствия оказывает влияние и на разграничение полномочий по реагированию на нарушения законности. Прокурор должен направлять свои протесты, представления тем органам власти и управления, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор. Если тот или иной орган ему не поднадзорен, следует обратиться к вышестоящему прокурору с просьбой о принятии соответствующих мер. Это нашло четкое закрепление в указании Генерального прокурора РФ «Об участии прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводствах» от 16 ноября 1992 г., где говорится, что правом на обращение с иском в областной, краевой арбитраж­ный суд располагают прокуроры области, края[[94]](#footnote-94). Прокуроры района, города такого полномочия не имеют. При выявлении ими нарушений законности, устранение которых подведомст­венно областному, краевому арбитражному суду, они обраща­ются к вышестоящему прокурору с предложением направить иск в арбитражный орган. При этом должны быть представле­ны все необходимые материалы, подтверждающие обстоятель­ства правонарушения.

Вместе с тем нет правил без исключения. Действующее уго­ловно-процессуальное и гражданское процессуальное законода­тельство наделяет прокуроров районов, городов, их заместите­лей правом принесения в кассационную инстанцию областного, краевого суда частных и кассационных протестов на незакон­ные и не вступившие в законную силу приговоры, решения, определения народных судов (ст. 325 УПК; ст. 282 ГПК). Как видим, произошло делегирование полномочий. На правовом по­ложении прокуроров района, города в уголовном и граждан­ском судопроизводствах отразилась специфика отправления правосудия, которая состоит в предоставлении возможности за­интересованным лицам принимать в нем активное участие. При рассмотрении судами уголовных и гражданских дел подсуди­мым, защитникам, истцам, ответчикам, третьим лицам, их пред­ставителям предоставлен широкий комплекс процессуальных прав по отстаиванию своих требований, возражений, а также право обжалования приговоров, решений, определений в суд второй инстанции. Наблюдается как бы приравнивание к ним и прокуроров. В ГПК прокуроры наряду с другими участника­ми процесса признаются лицами, участвующими в деле (ст. 29). Поскольку стороны, третьи лица, заявители обладают правом на обжалование незаконных, по их мнению, судебных решений, определений, не вступивших в законную силу, постольку аналогичное право есть и у прокурора. Правда, имеется различие в формах обращения. Заинтересованные лица подают в кас­сационную инстанцию жалобы, прокурор же приносит протест. Но это различие касается только наименований. По сути же, значимости, целевому значению обе формы равны. Ими воз­буждается производство в суде второй инстанции, который, рас­сматривая их, проверяет законность и обоснованность решений, определений, вынесенных нижестоящими судами.

Приравнивание прокурора к сторонам, третьим лицам кос­нулось и возможности его участия в заседании кассационного суда. По действующему гражданскому процессуальному законо­дательству все лица, участвующие в деле, вправе участвовать в рассмотрении тем же судом поданных жалоб и принесенных протестов, давать объяснения, приводить доводы, высказывать свои соображения по поводу законности или обоснованности проверяемых решений, определений (ст. 302 ГПК). До недавне­го времени в заседаниях суда второй инстанции принимали участие только работники прокуратуры области, края, респуб­лики, входящей в состав РФ. Теперь такое полномочие полу­чили прокуроры районов, городов, их заместители, помощники, принесшие кассационные или частные протесты.

В законодательстве допущено лишь одно неравенство проку­рора с лицами, участвующими в деле, а именно: дача прокуро­ром заключения по гражданскому делу при принесении касса­ционного или частного протеста (ст. 303 ГПК). Заинтересован­ные лица таких заключений не дают. Думается, не должен их давать и прокурор при принесении протеста. Подобным полно­мочием он может располагать только в тех случаях, когда граж­данское дело рассматривается судом второй инстанции по жалобам сторон, третьих лиц и т.д.

Аналогичное правовое положение занимают прокуроры рай­онов, городов, их заместители, помощники в уголовном судо­производстве. Они могут опротестовывать незаконные и необо­снованные приговоры, определения, постановления районных, городских судов, участвовать в рассмотрении принесенных ими кассационных и частных протестов судом второй инстанции, давать свои заключения (ст. 326, 335 УПК). Это противоречит принципу состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве.

***§ 5. Разграничение компетенции между одинаковыми по своему положению прокурорскими органами***

Упорядоченность осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в нашем государстве обязательно предпо­лагает разграничение полномочий не только между вышестоя­щими и нижестоящими, но и между одинаковыми по своему положению органами прокуратуры, дабы не допустить смеше­ния функций, подмены одних другими. Указанное разграниче­ние необходимо в целях повышения ответственности каждого органа в отдельности за выполнение стоящих перед ним задач по укреплению законности в регионе. Разграничение полномо­чий между одинаковыми по своему положению прокурорскими органами — это разграничение компетенции между прокуратурой разных районов, областей, краев и т. д. Каждый орган — само­стоятельный субъект права, обладающий строго индивидуаль­ной компетенцией. Данные органы располагают одинаковыми полномочиями, но только осуществляют их в разных сферах. Такое разграничение является своеобразным аналогом террито­риальной подсудности.

Действующее законодательство не содержит прямых указа­ний о разграничении полномочий между одинаковыми по своему статусу прокурорскими органами. Но исходя из устано­вок об их учреждении, наименовании можно сделать вывод, что они создаются применительно к административно-территори­альному устройству государства. Следовательно, разграничение полномочий между ними происходит по территории их дея­тельности. Круг поднадзорных субъектов не влияет на опреде­ление правового статуса одинаковых по своему положению прокурорских органов.

Выделим четыре территориальных признака (главный и до­полнительные), на основе которых происходит разграничение их полномочий. Главный — *статус административно-террито­риальной единицы,* в границах которой прокурорский орган осу­ществляет свои полномочия. Административно-территориальная единица представляет собой управляемую часть территории (район, область, край, республика в составе РФ), где наряду с различными государственными органами учреждаются и орга­ны прокуратуры. Каждый прокурорский орган выполняет свои функции на закрепленной за ним административной террито­рии. Прокурор района реализует полномочия на территории района, прокурор города — на территории города, прокурор области — на территории области и т.д. В соответствии с за­крепленными за ними административно-территориальными об­разованиями происходит и наименование прокуратур.

По общему правилу, за каждым прокурорским органом за­крепляется одно такое образование. Но иногда допускается ис­ключение: за одним органом может быть закреплено несколько административно-территориальных единиц — два района, район и город. Такие прокуратуры, именующиеся межрайонными, об­разуются в небольших по численности населения районах, городах, где ввиду незначительного объема работы нецелесооб­разно создавать отдельный прокурорский орган. Однако необ­ходимо соблюдать одно условие, а именно: эти небольшие административные единицы должны располагаться близко друг от друга, иметь общие границы.

По территориальному признаку происходит разграничение полномочий и в специализированных прокуратурах. Территори­альные образования отражают специфику расположения под­надзорных органов управления, учреждений, предприятий, организаций.

Применительно к Министерству обороны территория под­разделяется на округа, гарнизоны, места дислокации воинских частей. Округ включает в себя несколько областей, краев; гар­низон — ряд районов, городов. Воинские соединения могут располагаться на территории различных регионов. Так, проку­ратура округа осуществляет надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями, располо­женными на его территории. Прокурор гарнизона надзирает за соблюдением законности на входящих в него территориальных образованиях. Прокурор воинского соединения — на террито­рии его дислокации.

Аналогично разграничиваются полномочия в системе транс­портной прокуратуры. Она выполняет свои функции на двух уровнях: районном и областном. Транспортные прокуроры, дей­ствующие на правах районных, реализуют свои полномочия на территории нескольких районов, городов, по месту нахождения транспортных учреждений, предприятий, организаций. Проку­роры, приравненные к областным, краевым, надзирают за рядом областей, краев, по которым проходят транспортные магистрали.

Двойственное положение характерно и для природоохранной прокуратуры, где также выделяются два вида органов: одни на правах районных, городских; другие — областных, краевых про­куратур (например, Волжская природоохранная прокуратура).

Прокуратура при исправительных учреждениях тоже осу­ществляет свои функции на конкретной территории.

Между тем разграничение компетенции между одинаковыми по своему положению прокурорскими органами по администра­тивно-территориальным образованиям в полной мере не обес­печивает ее индивидуализации. Бывают ситуации, когда нару­шение законности совершено в одном районе, правонарушитель находится в другом, а потерпевший — в третьем. Естественно, возникает вопрос: прокурор какого района должен принимать меры по выявлению правонарушения, привлечению виновных лиц к ответственности, восстановлению нарушенных субъектив­ных прав и охраняемых законом интересов? Видимо, тот, на территории которого совершено правонарушение. Это вполне оправданно, так как по месту совершения легче выяснить обстоятельства противоправного поведения субъекта, ибо оста­ются следы содеянного, возможны очевидцы и т.д. Собственно, на этом преимуществе места совершения правонарушения осно­вывается указание ст. 132 УПК РФ о том, что «предваритель­ное следствие проводится в том районе, где совершено преступ­ление». Данное предписание принципиально важно. Оно по аналогии может быть использовано для определения полномо­чий прокуроров, имеющих равное положение, при возникнове­нии коллизий по поводу принятия мер по борьбе с нарушения­ми законности.

Таким образом, *место совершения правонарушений —* первый дополнительный признак, на основе которого происходит раз­граничение полномочий между одинаковыми по своему поло­жению прокурорскими органами. Меры по выявлению наруше­ний законности, их устранению, предупреждению, привлечению виновных лиц к ответственности и восстановлению нарушен­ных прав и интересов входят в компетенцию того прокурора, на территории которого совершены противоправные деяния.

Но случаются коллизии и другого рода, связанные со слож­ными по структуре организациями. Орган управления находит­ся в одном районе, подчиненные же ему структурные подразде­ления размещены во многих. Сказанное касается в основном различных городских торговых организаций: горплодоовощторгов, спорткультторгов, хозмебельторгов и т. д., чьи магазины, базы, склады рассредоточены по всем районам города. Опять возникает вопрос: все ли прокуроры районов должны осущест­влять надзор за исполнением законов такими организациями или только прокурор того района, на территории которого на­ходится орган управления юридического лица? Наиболее целесообразным представляется последний вариант. Орган управле­ния несет ответственность за состояние законности в организа­ции в целом, выполняет управленческие функции в отношении входящих в ее состав подразделений. Посредством данного ор­гана прокурор района, на территории которого он находится, может активно влиять на соблюдение законности всеми подчи­ненными структурными подразделениями. Прокуроры же тех районов, где расположены эти подразделения, такой возмож­ностью не располагают.

Итак, *место нахождения органа управления сложных по структуре организаций —* второй дополнительный признак раз­граничения полномочий между одинаковыми по положению прокурорскими органами. Надзор за исполнением законов та­кими организациями осуществляет прокурор района, на терри­тории которого находится орган управления. Конечно, меры по выявлению и устранению отдельных правонарушений, соверша­емых в отдельных структурных подразделениях, могут прини­маться прокурорами по месту нахождения этих подразделений. Но в целом надзор за исполнением законов организациями дол­жен осуществляться прокурорами районов, на территории кото­рых находится их администрация.

Третий дополнительный признак, влияющий на разграниче­ние полномочий между одинаковыми по своему положению прокурорами,— *место нахождения органа, к компетенции кото­рого относится устранение нарушений законности.* Он может находиться в другом районе, городе. И когда возникает необхо­димость обращения к нему по поводу устранения выявленных нарушений законности, складывается своеобразная ситуация: нарушения законности выявлены в одном районе, а меры по их устранению должны приниматься в другом. Казалось бы, проку­рор, выявивший правонарушение, должен обратиться к прокурору по месту нахождения органа о направлении ему соответствую­щего акта реагирования. Но последний может отказаться от принятия необходимых мер, поскольку организация, в которой совершено правонарушение, ему не поднадзорна. Однако, если совершено нарушение законности, то должны быть приняты меры по его устранению. И это обязанность прокурора, устано­вившего правонарушение.

Против приведенного положения решительно высказалась С.Г. Березовская. Она утверждает, что «нельзя согласиться с мнением о возможности для прокурора района вносить акты прокурорского надзора в учреждения и организации на терри­тории действия другого прокурора. Это противоречило бы организационному началу построения прокуратуры по территори­ально-административному признаку»[[95]](#footnote-95). Вместе с тем она не указала способ устранения нарушений законности. Действительно, каждый прокурор выполняет свои надзорные функции на строго определенной закрепленной за ним административной территории. Но нет правил без исключений, диктуемых прак­тической необходимостью. Подчеркнем еще раз: реагирование на нарушения законности обязательно, и обязанность эту несет тот прокурор, который их установил. Местонахождение органа, обладающего соответствующими полномочиями, не имеет суще­ственного значения для выполнения надзорных функций. Глав­ное — обеспечить устранение правонарушений и их последствий. По действующему законодательству прокуроры, как правило, не обладают такой компетенцией и вынуждены обращаться с соот­ветствующими требованиями к различным органам, должно­стным лицам, которые обязаны принять надлежащие меры.

Представим себе, что прокурор, проводя проверку исполне­ния законов на предприятии, установил причинение имущест­венного вреда руководящим работником, проживающим в дру­гом районе города. Прокурор должен обратиться в народный суд с иском о возмещении вреда. В соответствии со ст. 117 ГПК иск направляется в суд по месту жительства ответчика. Иными словами, прокурор одного района обращается в суд другого района. Просить прокурора района по месту нахождения суда предъявить иск к упомянутому лицу нецелесообразно, ибо не он выявил нарушение законности, ему неизвестны факты, осно­вания и предмет иска. Прокурор, обратившийся в суд с иском, вправе сам участвовать в рассмотрении его судьей либо пред­ложить прокурору по месту нахождения суда принять эту обя­занность на себя.

Разумеется, в любом случае должен соблюдаться принцип правового соответствия. Прокурор может обратиться с актом реагирования в соответствующий по правовому положению орган; если таковой отсутствует, он обращается к вышестояще­му прокурору с представлением о необходимости направления акта реагирования компетентному органу власти, управления.

***Глава 4.* ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ**

***§ 1. Содержание организации работы***

Прокурорский надзор в правовом государстве должен быть эффективным и действенным способом укрепления законности. Эти качества обеспечиваются надлежащей организацией рабо­ты органов прокуратуры, т. е. наиболее рациональной упорядо­ченностью выполнения надзорных функций[[96]](#footnote-96).

В связи со сложностью и объемностью работы прокуроров необходима ее рациональная организация. При осуществлении надзора за исполнением законов им приходится выявлять мно­гочисленные правонарушения, совершаемые в различных сферах регулируемых правом общественных отношений и принимать меры по их устранению и предупреждению. Особенно сложна борьба с преступлениями, причиняющими огромный вред госу­дарству, обществу, отдельным гражданам. За первое полугодие 1997 г. только в Свердловской области зарегистрировано более 46 тыс. преступлений, причем почти половина из них — тяжкие; совершено 496 умышленных убийств. По уровню преступности Свердловская область вышла на первое место в Российской Федерации. В Москве за этот же период совершено 37 тыс. преступлений[[97]](#footnote-97). Борьба с преступностью требует огромных уси­лий и должна проводиться последовательно, наступательно, с четко разработанной стратегией, применением разумной так­тики, квалифицированной методики. Необходимо постоянно совершенствовать приемы, способы выявления нарушений закон­ности, а также средства по их устранению, восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, об­щества и государства, привлечению виновных лиц к ответствен­ности.

Можно выделить **три вида организации работы прокуратуры**.

1. *Организация работы каждого прокурорского органа.* Орган прокуратуры располагает широкими полномочиями, для осуще­ствления которых привлекается коллектив работников. Прежде всего следует обозначить основные направления деятельности органа, а затем каждое из них закрепить за конкретным долж­ностным лицом, определить круг его обязанностей и в дальней­шем контролировать их исполнение. Кроме того, нужно создать надлежащие условия для работы: предоставить помещения, необходимые технические средства. Организация работы конкрет­ного органа отражает организацию осуществления прокурор­ского надзора в целом.
2. *Организация работы структурного подразделения.* В аппа­ратах областных, краевых, республиканских прокуратур созданы управления, отделы. Каждое структурное подразделение обра­зовано определенным коллективом работников, чей труд тоже нуждается в соответствующей организации. Выделяются кон­кретные участки надзорной деятельности, каждый из которых закрепляется за работником, составляются графики работы, осуществляется служебный контроль за качеством исполнения должностных обязанностей. Организация работы внутренних структурных подразделений — это организация работы по от­дельным отраслям или направлениям прокурорского надзора.
3. *Индивидуальная организация работы каждого должност­ного лица.* Чтобы исполнение возложенных на должностное лицо служебных обязанностей было результативным и эффек­тивным, ему необходимо организовать свою работу: согласовать время исполнения поручений с работой других органов, свое­временно получать информацию о нарушениях законности, при­нимать меры по ее проверке и т. д. Особенно тщательно следует готовиться к совершению наиболее ответственных действий, та­ких как поддержание государственного обвинения в суде и др. В стадии судебного разбирательства прокурор проявляет себя как судья, психолог, следователь, оратор, а потому, прежде чем принять участие в судебном заседании, он должен тщательно изучить все материалы уголовного дела, разработать предложе­ния о порядке исследования доказательств, подготовить текст речи. Только тогда его участие в рассмотрении судом уголов­ного дела может быть эффективным.

Необходима также тщательная подготовка к проведению общенадзорных проверок исполнения законов в учреждениях, предприятиях, организациях. Надо собрать достаточную инфор­мацию о нарушениях законности на объекте, где будет прово­диться проверка. Нужные сведения могут быть получены от контролирующих органов, из материалов уголовных и граждан­ских дел, поступивших в прокуратуру жалоб. В целях выяснения видов допускаемых нарушений законности добытая информа­ция подлежит тщательному изучению: анализируется законода­тельство, составляется план проверки, привлекаются специа­листы для участия в ее проведении.

Организация работы в органах прокуратуры предполагает проведение ряда мероприятий, по своему характеру и целевому назначению подразделяющихся на три вида: основные (опера­тивные); технические; по совершенствованию профессиональ­ного мастерства.

*Основные* непосредственно связаны с осуществлением проку­рорского надзора за соблюдением законности. К ним относятся: подбор кадров, распределение поручений между работниками, планирование работы, руководство подчиненными работниками, меры поощрения и взыскания, связь со средствами массовой информации, координация деятельности правоохранительных органов. Реализация этих мероприятий активизирует осущест­вление прокурорского надзора за исполнением законов в регио­не, позволяет вести активную борьбу с правонарушениями.

*Технические* мероприятия тесно связаны с основными. Их назначение — фиксация, письменное отражение работы проку­рорского органа. В группу технических мероприятий прежде всего входит делопроизводство, т. е. учет или регистрация вхо­дящей и исходящей корреспонденции: разного рода сообщений о нарушениях законности, возбужденных и расследуемых уго­ловных делах, заявлений об административном выселении граж­дан, неправомерно владеющих жилой площадью, и т.д. Все они отражаются в специальной книге, именуемой книгой регистра­ции поступающей корреспонденции. Затем по распоряжению прокурора поступившая информация передается его помощни­кам для принятия необходимых мер. Эти меры могут прини­маться и самим прокурором.

В свою очередь прокуратура направляет в уполномоченные органы, руководителям учреждений, предприятий, организаций письма, сообщения, документацию для принятия соответствую­щих решений. Отправка фиксируется в книге исходящей кор­респонденции. Кроме того, ведутся книги учета направленных в суд уголовных дел; лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей; поддержания государственного обвинения; проверок законности и обоснован­ности приговоров, определений, постановлений, не вступивших в законную силу. Также ведется книга регистрации приема граждан, обращающихся в прокуратуру с жалобами. Если жа­лобы рассмотрены и материалы по ним остаются в прокурату­ре, то составляются специальные карточки, которые хранятся расставленными в алфавитном порядке.

В делопроизводство входит и хранение документации. Для этого ведутся специальные наряды, в которых содержатся документы по различным направлениям деятельности прокура­туры. В отдельных районных (городских) прокуратурах имеют­ся наряды по опротестованию, в которых сосредоточиваются копии протестов по всем отраслям прокурорского надзора. На хранении находятся также надзорные производства по уголов­ным делам и административному выселению. В первых содер­жатся копии основных следственных актов по расследуемым уголовным делам, а во вторых — все собранные прокурором ма­териалы, касающиеся проживания на спорной жилой площади.

Важнейшее условие эффективности борьбы с правонаруше­ниями — знание прокурором состояния законности в регионе. Достижению данной цели способствует ведение во всех органах прокуратуры статистической отчетности, позволяющей, с одной стороны, выяснить виды нарушений законности, степень их рас­пространенности, а с другой — разработать мероприятия по борь­бе с ними. Можно выделить два вида статистической отчетно­сти: о расследовании уголовных дел и о работе прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законности в регионе.

1. *Отчетность о расследовании уголовных дел.* Составляется единый отчет следственной работы органов прокуратуры, внут­ренних дел, налоговой полиции по району, городу, области и т.д., в котором отражается число расследованных и направленных в суд уголовных дел, количество прекращенных и приостанов­ленных дел, число обвиняемых, сроки расследования и др. Отдельно указываются показатели каждого органа дознания и предварительного следствия. Составляются два отчета: за ме­сяц и полугодие, причем цифровые показатели указываются с нарастающим итогом. При составлении отчета за очередной ме­сяц к статистическим данным суммарно приобщаются данные предшествующего месяца. В отчете за шестой месяц отражают­ся сведения за полугодие. Казалось бы, отсутствует смысл в со­ставлении специального отчета, но он необходим, ибо содержащиеся в нем сведения более широки и детализированы. Отчет включает в себя два раздела и семь таблиц. Указываются дан­ные о видах преступлений, по которым производилось рассле­дование, сроках расследования, количестве дел, направленных на дополнительное расследование, и многое другое. Отчет за второе полугодие составляется также с нарастающим итогом. По существу, он представляет собой отчет за прошедший год.
2. *Отчетность о работе прокурора по осуществлению надзо­ра за соблюдением законности в регионе* отражает деятельность самой прокуратуры. В него вносятся сведения по всем отраслям прокурорского надзора. Наиболее подробно фиксируются данные по надзору за исполнением законов органами дознания и пред­варительного следствия (о возбуждении и движении уголовных дел, поступивших в прокуратуру, о прекращении производства, законности задержания граждан, о применении ареста в качест­ве меры пресечения и т. д.). Многие сведения касаются участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел: поддержа­ния государственного обвинения, опротестования приговоров, определений, постановлений, не вступивших в законную силу, результатов рассмотрения кассационных и частных протестов судами второй инстанции и т.д. Сюда же входят данные о ра­боте по жалобам и многие другие. Отчет о работе прокуратуры за второе полугодие составляется с нарастающим итогом, что по сути является отчетом за весь календарный год.

Еще одним условием эффективности осуществления проку­рорского надзора является знание прокурорами действующего за­конодательства. Во всех органах прокуратуры имеются кодексы, Собрание законодательства РФ, бюллетени Верховного Суда РФ, где публикуются законы, принятые Федеральным Собранием, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, иные нормативные акты, принимаемые представительными и испол­нительными органами субъектов РФ. Законодательство система­тизируется, кодифицируется по отраслям, а сами отрасли под­разделяются на институты. В картотеках хранятся специальные карточки, в которых указываются нормативные акты и содер­жащиеся в них предписания.

Последняя группа организационных мероприятий — *совер­шенствование профессионального мастерства.* В борьбе с нару­шениями законности необходимо использовать самые эффек­тивные правовые средства, передовой опыт. Для достижения этой цели существует несколько способов.

1. Стажировка в вышестоящих органах
2. Учеба в специальных учебных заведениях.
3. Распространение вышестоящими прокурорами положи­тельного опыта передовых работников.
4. Обсуждение на оперативных совещаниях качества работы отдельных должностных лиц с последующим составлением рекомендаций.

***§ 2. Подбор кадров и распределение поручений***

Напомним, что важнейшим организационным мероприятием является надлежащий подбор, расстановка кадров, а точнее — распределение поручений между работниками, от уровня про­фессиональной квалификации которых, степени ответственно­сти за порученное дело зависит эффективность прокурорского надзора за соблюдением законности в стране.

В п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре Российской Федерации к работникам прокуратуры предъявляются особые требования: прокурорами и следователями могут быть граждане РФ, имею­щие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способ­ные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них обязанности. При назначении на должность может быть уста­новлен испытательный срок продолжительностью до 6 месяцев; если в этот период работник не проявит необходимых деловых качеств, он подлежит увольнению. На должности помощников прокуроров, следователей прокуратур районов, городов и при­равненных к ним прокуратур в исключительных случаях назна­чаются лица, обучающиеся в учреждениях высшего профессио­нального образования по юридической специальности. Как прави­ло, испытательные сроки вводятся именно для данной категории работников. Кроме того, лица, обучающиеся в высших юриди­ческих учебных заведениях с оплатой обучения Генеральной про­куратурой РФ, согласно заключенным с ними договорам обяза­ны проработать в органах прокуратуры не менее 5 лет. При увольнении до истечения указанного срока они должны полно­стью возместить затраты на их обучение, кроме тех должност­ных лиц, которые вынуждены оставить работу по уважительным причинам: по состоянию здоровья, в связи с призывом на дей­ствительную военную службу, при увольнении женщины, име­ющей ребенка до 8 лет, ликвидации органа прокуратуры или сокращении численности его работников.

Оптимальная организация работы предполагает надлежа­щую расстановку кадров, т.е. правильное распределение пору­чений. В органах прокуратуры необходимо четкое разделение труда, с тем чтобы каждое должностное лицо знало свою рабо­ту. Лишь при этом условии возможно квалифицированное, ответственное выполнение функций.

Распределение поручений — четкое определение служебных обязанностей каждого должностного лица, входящего в состав прокурорского органа. При этом учитываются деловые каче­ства, интересы работников, а также специфика поручений, рас­пределение которых зависит от объема работы и количества ра­ботников. Основное правило конкретизации служебных обязан­ностей: распределению подлежит вся работа между наличным составом должностных лиц. Штатный состав работников может быть большим, но порой не все находятся на службе: одни — в отпусках, другие — на учебе, третьи — на больничном. Однако работа должна выполняться в полном объеме, и потому обязан­ности отсутствующих возлагаются на работающих. Объем рабо­ты того или иного прокурорского органа зависит от численно­сти населения и состояния законности в регионе, ибо чем выше численность, тем больше совершается правонарушений. Соответственно составляется и штатное расписание конкретного прокурорского органа (в одном количество работников больше, в другом — меньше). Вышестоящие прокуратуры определяют объем работы нижестоящих в соответствии со статистической отчетностью последних.

В основу распределения поручений положен принцип отрас­левой специализации. С учетом особенностей правового статуса многочисленных и различных по своему положению поднадзор­ных субъектов образовались отрасли прокурорского надзора. В соответствии с этим происходит и распределение поручений: за каждым работником или за группой (в зависимости от чис­ленного состава) закрепляется конкретная отрасль надзорной деятельности.

В районных, городских прокуратурах распределение поруче­ний зависит также от штатного состава прокуроров и объема работы по конкретной отрасли надзора. Особенной сложностью отличаются надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, участие в рассмотрении судами уголовных дел. Эти отрасли обычно закрепляются за наиболее квалифицированными работниками. Так, надзор за исполнени­ем законов органами дознания и предварительного следствия, за расследованием уголовных дел следователями прокуратуры осуществляет прокурор района, города. Заместителю или стар­шему помощнику поручается надзор за расследованием уголов­ных дел отделами внутренних дел, налоговой полицией. Прокуроры, возглавляющие районные, городские прокуратуры, могут иметь двух заместителей. Одному поручается надзор за рассле­дованием преступлений следователями прокуратуры, другому — надзор за производством дознания, предварительного следст­вия, досудебной подготовкой материалов или протокольной формой расследования органами милиции, налоговой полици­ей. Вместе с тем данный надзор может осуществлять и сам про­курор района, города.

При распределении поручений необходимо учитывать два вида полномочий: непередаваемые и передаваемые. *Непереда­ваемые полномочия* прокурор района, города реализует только лично. Это полномочия по санкционированию арестов, обыс­ков, продлению сроков расследования и сроков содержания под стражей, осуществлению надзора за исполнением законов орга­нами, ведущими оперативно-розыскную деятельность. Если над­зор за расследованием преступлений органом милиции возло­жен на помощника прокурора, то он не имеет права утверждать обвинительные заключения, давать согласие на прекращение производства по уголовному делу по нереабилитирующим ос­нованиям ибо это прерогатива гор(рай)прокурора. Все другие полномочия по надзору за исполнением законов органами до­знания и предварительного следствия — *передаваемые.* Они вы­полняются заместителями или помощниками прокурора райо­на, города самостоятельно.

Надзор за законностью рассмотрения судами уголовных дел в прокуратурах районов, городов обычно возлагается на двух ра­ботников: старшего помощника и помощника прокурора райо­на, города. Первому поручается надзор за законностью и обоснованностью приговоров, не вступивших в законную силу, второму — надзор за законностью и обоснованностью не всту­пивших в законную силу определений, постановлений, вынесе­нием которых завершается рассмотрение судом уголовных дел. Но в связи с проводимой судебной реформой прокуратура ак­тивизировала свою деятельность по поддержанию государствен­ного обвинения в судах, теперь прокуроры поддерживают его по большинству уголовных дел, рассматриваемых судами пер­вой инстанции. Поддерживать государственное обвинение обя­заны почти все работники прокуратуры, включая прокуроров и их заместителей.

Все иные отрасли надзорной деятельности (общий надзор, участие в рассмотрении судами гражданских дел, надзор за со­блюдением законности в местах ограничения и лишения свобо­ды) закрепляются за помощниками прокурора города, района (за каждым помощником — конкретная отрасль). При неболь­шой численности штата на одного помощника может быть возложена работа по двум отраслям, но обязательно с учетом связи между ними.

Все отрасли по степени сходства можно подразделить на два цикла: криминалистический и цивилистический. Первый объединяет надзор за расследованием уголовных дел и участие в их рассмотрении судами. Второй — общий надзор и участие в рассмотрении судами гражданских дел. С учетом их сходства следует распределять и поручения.

В указанных отраслях тоже выделяют непередаваемые и пе­редаваемые полномочия. К первым относятся полномочия по надзору за законностью административного выселения, обраще­нию с актами прокурорского реагирования, принесению проте­стов, обращению с представлениями, вынесению постановлений о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях. В виде своеобразного исключения помощни­ки прокурора могут приносить кассационные и частные протес­ты по уголовным и гражданским делам, в рассмотрении которых они участвовали. Передаваемые же полномочия — это полномо­чия по проведению различных проверок исполнения законов, участию в судебном рассмотрении дел.

Межотраслевым направлением деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законов о несовершеннолет­них, осуществление которого тоже возлагается на одного из по­мощников прокурора района, города.

Полномочия прокуроров также можно подразделить на ос­новные и дополнительные. Основные полномочия — деятельность по закрепленной отрасли. К дополнительным относятся полно­мочия по расследованию преступлений, приему граждан, ведению кодификации. По действующему уголовно-процессуальному законодательству прокурор, его помощники вправе самостоятель­но расследовать уголовные дела, а значит, они располагают полномочиями следователя. Кодификация обычно возлагается на наиболее квалифицированного помощника, остальным пору­чается ведение приема граждан, принятие мер по защите и вос­становлению нарушенных субъективных прав.

Распределение поручений оформляется приказом прокурора района, города и доводится до сведения всех должностных лиц.

В нем подробно перечисляются служебные обязанности каждого работника.

В аппаратах областных, краевых, республиканских прокура­тур распределение поручений происходит по предметно-зональ­ному принципу. Как и в районных, городских прокуратурах, предметность выражается в определении служебных обязаннос­тей работников по отраслям прокурорского надзора, но не до­пускается совмещение нескольких функций. В полной мере проявляется отраслевая специализация. Ввиду большого штат­ного состава каждая отрасль закрепляется за группой работни­ков, а группы в свою очередь объединяются в управления, отделы.

Заметим, что все основные структурные подразделения со­зданы по отраслям надзорной деятельности. Надзор за рассле­дованием уголовных дел осуществляется следственным управ­лением, участие в рассмотрении их судами обеспечивается управлением по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам. Образованы отделы по надзору за закон­ностью постановлений судов по гражданским и арбитражным делам, по надзору за соблюдением законов при исполнении уго­ловных наказаний, по надзору за исполнением законов о не­совершеннолетних.

Как уже отмечалось, в Законе о прокуратуре Российской Федерации не указана такая отрасль, как общий надзор, но она реально существует и в аппарате областных, краевых, респуб­ликанских прокуратур представлена четырьмя отделами: по надзору за исполнением законов в экономике и предпринима­тельской деятельности; по надзору за исполнением законов в социальной сфере; по надзору за соблюдением законодатель­ства об административных правонарушениях; по надзору за ис­полнением природоохранного законодательства. Думается, было бы целесообразно объединить их в управление по общему над­зору. Так, в Генеральной прокуратуре уже создано Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (в социальной сфере, сфере экономики, предприниматель­ской деятельности и экологии).

Безусловно, в структуре прокуратур областей, краев, респуб­лик имеются и другие подразделения, выполняющие по отноше­нию к перечисленным организационно-управленческие функ­ции. К ним относятся отделы кадров, писем и приема граждан, общего и особого делопроизводства, планирования труда, фи­нансового, бухгалтерского учета, отчетности.

Главным в распределении поручений является разграни­чение их в отраслевых структурных подразделениях. Самое крупное структурное подразделение — следственное управление, в штате которого насчитывается более 50 работников. Такой кадровый состав обусловлен большим объемом и сложностью работы. Главное назначение данного органа — надзор за испол­нением законов, органами дознания и предварительного след­ствия, расследование же уголовных дел составляет лишь часть его деятельности. Соответственно, наименование этого струк­турного подразделения не совсем точно. В следственном управ­лении пять отделов: два по надзору за следствием и дознанием; по надзору за расследованием особо важных дел и оперативно-розыскной деятельностью; по расследованию особо важных уго­ловных дел; методико-криминалистический отдел.

Если распределение поручений между отраслевыми подраз­делениями происходит по предметному принципу, то внутри их они распределяются по зональному. Вся территория области, края, республики подразделяется на зоны (в одну зону может входить несколько районов, городов). За каждым работником закреплена своя зона, в пределах которой он осуществляет воз­ложенные на него полномочия. В различных структурных под­разделениях величина зоны зависит от штата должностных лиц. Поскольку в следственном управлении имеются два отдела по надзору за исполнением законов органами дознания, террито­рия области (края, республики) делится на две большие зоны, закрепляемые за ними. В свою очередь каждая зона подразде­ляется на более мелкие участки по количеству работников от­дела, а прокуроры, за которыми они закреплены, именуются зо­нальными. Таким же образом распределяются поручения и в ос­тальных отделах.

В управлении по надзору за законностью судебных поста­новлений по уголовным делам существуют три отдела: государ­ственных обвинителей, кассационный и надзорный. Обязаннос­ти между прокурорами распределяются также по зональному принципу. Прокуроры первого отдела поддерживают в судах го­сударственное обвинение по уголовным делам о преступлениях, совершенных в их зонах; кассационного — проверяют законность и обоснованность не вступивших в законную силу постановле­ний, вынесенных судами, находящимися в их зонах. Эти же прокуроры в судах второй инстанции участвуют в рассмотре­нии кассационных и частных жалоб и протестов, принесенных на указанные постановления. Прокуроры надзорного отдела рас­сматривают жалобы на вступившие в законную силу судебные постановления, вынесенные судами, расположенными на терри­тории закрепленной за ними зоны. При необходимости они составляют проекты надзорных протестов и направляют их вместе с материалами уголовного дела прокурору области, края, республики.

В отделе по надзору за законностью постановлений судов по гражданским и арбитражным делам приведенной выше града­ции не существует. Зональные прокуроры проверяют законность и обоснованность всех решений, определений судов, находя­щихся на территории закрепленной за ними зоны, участвуют в заседаниях суда второй инстанции, подготавливают проекты надзорных протестов и направляют их с материалами граждан­ского дела прокурору области, края, республики.

Полномочия же в отношении арбитражных дел иные. Про­куроры отдела осуществляют надзор за исполнением законов учреждениями, предприятиями, организациями, расположенны­ми на территории их зоны, и при выявлении нарушений закона собирают материалы для обращения с иском в арбитражный суд, подготавливают проект искового заявления. Прокурор области, края, республики обращается с иском в арбитражный суд, уча­ствует в его рассмотрении, проверяет законность вынесенного решения. Право же принесения апелляционных и кассацион­ных жалоб принадлежит исключительно прокурору области, края, республики.

В других отделах обязанности распределяются строго по зо­нальному принципу: каждый работник осуществляет свои пол­номочия на закрепленной за ним зоне.

Структура Генеральной прокуратуры сложнее. В ней созданы различные управления, в которые входят отделы, не являющие­ся самостоятельными структурными подразделениями.

Все управления можно подразделить на два вида: надзорные и организационные. Первые отвечают за все направления над­зорной деятельности, т.е. созданы по предметному принципу (по принципу отраслевой специализации). Каждая отрасль прокурорского надзора представлена соответствующим управлением. По предметному же принципу, но в более узких границах формируются отделы (отрасль прокурорского надзора подразделяется на подотрасли, применительно к которым и создаются отде­лы). Распределение поручений в них происходит по зональному принципу: за каждым прокурором отдела закрепляется опреде­ленная зона, включающая в себя несколько областей, краев или республик.

***§ 3. Планирование работы в органах прокуратуры***

Планирование — разработка системы мероприятий по совер­шенствованию деятельности прокуратуры на определенный пе­риод времени с обязательной их реализацией в работе проку­рорских органов.

Планирование представляет собой важнейшее организацион­ное мероприятие, активно влияющее на осуществление проку­рорского надзора за соблюдением законности, способствующее повышению его эффективности, оно позволяет определять пер­спективы борьбы с правонарушениями, выяснять недостатки в работе прокуратуры и принимать меры по их устранению. Не­обходимость планирования обусловлена большим объемом текущей работы по рассмотрению и разрешению жалоб, проведению различных проверок, участию в судах по рассмотрению уголов­ных и гражданских дел и пр. Часто прокурорам приходится стихийно разрешать различные вопросы, касающиеся устране­ния правонарушений, восстановления нарушенных субъектив­ных прав и охраняемых интересов, привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности. Но, как показывает практика, не все нарушения законности попадают в сферу про­курорского надзора, некоторые оказываются за рамками те­кущей работы. Во избежание подобных упущений необходимо планировать работу прокуратуры, разрабатывать меры по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений.

Планирование способствует совершенствованию деятельно­сти прокуратуры. Известно, что при осуществлении надзора за соблюдением законности подчас выявляются различные недо­статки: не всегда правильно устанавливаются нарушения закон­ности, используется устаревшая методика проведения проверок, допускаются ошибки в толковании и применении норм права. Необходимо выяснять причины и условия происшедшего, при­нимать надлежащие меры.

В прокурорской практике применяется четыре вида планиро­вания: перспективное, текущее, оперативное и координационное.

*Перспективное* - это планирование мероприятий на один год, основанное на прогнозировании правонарушений. Преступ­ления и другие нарушения законности — явления стихийные, но выделить закономерности все же можно. Они связаны со временем, территорией, численностью и составом населения, переселением людей из стран ближнего зарубежья, челночной торговлей, спадом производства и т.д. На основе анализа состояния законности в регионе определяются главные направле­ния деятельности прокуратуры, выявляются наиболее неблаго­приятные (с точки зрения соблюдения законности) органы, учреждения, предприятия, организации. На базе этого разрабатываются мероприятия по борьбе с правонарушениями. Главное внимание необходимо сосредоточить на устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, осо­бенно тяжких преступлений. Важно, например, принять меры по предупреждению преступности несовершеннолетних, по борьбе с наркоманией, уклонением от уплаты налогов и т. д. Перспек­тивные планы целесообразно согласовывать с администрацией районов, городов, областей, краев. Все финансовые расходы по реализации плановых мероприятий возлагаются на органы мест­ного самоуправления исполнительной власти субъектов РФ.

*Текущее —* это планирование на период относительно устой­чивого состояния законности в регионе. Оно представляет со­бой своеобразную программу борьбы с нарушениями законности в течение полугодия. Состояние законности постоянно меняется, и планирование, будучи оперативным, должно отражать его. План — своеобразный акт комплексного реагирования на сло­жившуюся обстановку в районе, городе, области, крае, респуб­лике. Текущее планирование является основным и обязательным для каждого прокурорского органа. Вот почему к нему предъявляется жесткое требование: планирование должно быть реальным. Иногда в планы включаются мероприятия, реализа­ция которых не приносит пользы, причем порой они указыва­ются просто для видимости, с тем чтобы создать мнение об интенсивности работы прокурорского органа.

Реальность планирования обеспечивается тщательным изу­чением состояния законности в районе, городе, области, крае, республике. Перед составлением плана должны быть выяснены виды совершаемых в регионе правонарушений, степень их тяжести и распространенности, места совершения, недостатки в работе прокуроров, следователей, инспекторов по дознанию и других должностных лиц.

Выделяются два вида информации: внутренняя и внешняя. Внутренняя находится в самой прокуратуре (рассмотренные жалобы, материалы об отказах в возбуждении уголовных дел, о прекращении производства, расследуемые уголовные дела, ко­пии исковых заявлений, направленных в суд, и др.). Необходи­мо использовать и опыт осуществления надзора за исполнением законов, ибо при проведении проверок прокуроры обнаружива­ют различные правонарушения в деятельности тех или иных органов, учреждений, предприятий, организаций, им становятся известны неблагополучные, ненадежные субъекты.

Внешней информацией располагают администрации учреж­дений, предприятий, организаций. Например, в судах из рас­смотренных ими гражданских дел можно выявить нарушения трудовых прав граждан, нарушения законов о приватизации го­сударственного имущества, об охране природы и т.д. Сведения о нарушениях законности могут быть также истребованы от различных компетентных органов, в частности, от контрольно-ревизионных управлений, статистических инспекций, вневедом­ственной охраны и т. д.

Полученные данные подлежат тщательному изучению: на их основе выявляются виды совершаемых нарушений законности, степень их распространенности. В итоге разрабатываются и вклю­чаются в план наиболее существенные мероприятия, реализа­ция которых наверняка окажется результативной, принесет большую пользу в укреплении законности в районе, городе, об­ласти и т. д. Незначительные мероприятия в него включаться не должны, ибо они могут вызвать большую потерю времени, но не иметь должного результата.

В текущий план обычно включаются два вида мероприятий.

1. Проверки исполнения законов в неблагополучных в этом отношении учреждениях, предприятиях, организациях, органах власти, управления. С учетом данных о правонарушениях про­куроры планируют проверки исполнения законов о невыплате заработной платы рабочим и служащим, пенсий и пособий для детей, несоблюдении льгот для инвалидов, участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним категорий граж­дан, об увольнении и трудоустройстве граждан, охране приро­ды, о приватизации государственного и муниципального иму­щества, об уплате налогов, о соблюдении законодательства об административных правонарушениях и т.д. Как показывает практика, в условиях спада производства именно эти законы нарушаются особенно часто. Средства же реагирования не пла­нируются, ибо выбор их зависит от установленных правонару­шений, степени их распространенности и опасности.
2. Обобщение прокурорской, следственной и судебной прак­тики – комплексная проверка деятельности этих органов по вы­явлению недостатков в работе по борьбе с правонарушениями. Часто невиновные лица незаконно привлекаются к ответствен­ности, а лица, совершившие преступления, либо освобождаются от нее, либо уголовное наказание оказывается необоснованно мягким. Обобщение — это способ совершенствования деятельности правоохранительных органов, в ходе которого выясня­ются виды совершаемых в регионе нарушений законности, степень их распространенности и социальной опасности и де­лаются организационные выводы о том, как бороться с ними в дальнейшем.

С учетом допускаемых нарушений законности планируют обобщение практики по приему заявлений и сообщений о пре­ступлениях, отказу в возбуждении уголовных дел, прекраще­нию производства дознания и предварительного следствия. Как показывает практика, отделы внутренних дел неохотно прини­мают заявления о бесперспективных преступлениях (когда лич­ность преступника неизвестна), а в случаях неустановления преступника выносят постановления либо об отказе в возбуждении уголовного дела, либо о прекращении по нему производства (если оно уже возбуждено).

Целесообразно планировать обобщение практики избрания ареста в качестве меры пресечения как наиболее существенной меры принуждения. При анализе ее применения изучаются уго­ловные дела, по которым судом вынесены оправдательные при­говоры или приговоры, не связанные с лишением свободы. Про­веряются и материалы дел, по которым судом рассматривались жалобы на избрание ареста в качестве меры пресечения.

В планы включается изучение практики о соблюдении сро­ков расследования и рассмотрения уголовных дел. В соответ­ствии со ст. 239 УПК уголовное дело должно быть рассмотрено не позднее 14 суток с момента вынесения судьей постановления о назначении судебного заседания. В действительности же дела не рассматриваются месяцами и даже годами. Длительное вре­мя подсудимые находятся в переполненных следственных изо­ляторах, лишенные необходимых средств к существованию.

Планируется обобщение практики поддержания государст­венного обвинения в целях выяснения разногласий между про­курором и судом, вынесшим приговор. При обобщении изуча­ется кассационная практика. Нужно выяснить, приносил ли прокурор кассационные и частные протесты, были они правиль­ны и обоснованны или нет. Затем по результатам обобщения разрабатываются меры по совершенствованию поддержания государственного обвинения и прокурорского надзора за выносимы­ми судами приговорами, определениями, постановлениями.

Обязательно нужно планировать изучение исполнения зако­нодательства о несовершеннолетних, совершающих тяжкие пре­ступные деяния: убийства, грабежи, разбои, кражи, бандитизм и многое другое. Необходимо выяснять причины и условия; способствующие тому, что они встали на путь преступлений. Очень часто в этом повинны родители, воспитатели, руководи­тели детских учреждений, предприятий, организаций, где они работают. Вот почему целесообразно проверять в школах, тех­никумах, колледжах, приемниках-распределителях, на фабри­ках, заводах, в инспекциях и комиссиях по делам несовершен­нолетних исполнение законов о несовершеннолетних и привле­кать виновных лиц к установленной законом ответственности. Полезно обобщать и практику расследования и рассмотрения уголовных дел, по которым несовершеннолетние являются по­дозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми.

Планируется также обобщение практики участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. Различают два вида такого участия: обращение прокурора с заявлениями об устра­нении выявленных нарушений законности, восстановлении нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, уч­реждений, организаций и привлечению виновных лиц к ответ­ственности; участие прокурора в рассмотрении гражданских дел, возбужденных по инициативе истцов, заявителей. При изучении материалов выясняются позиции суда, прокурора, им дается соответствующая оценка. Если судебное решение или определение признано незаконным и необоснованным, то про­веряется правомерность принесения прокурором кассационного или частного протеста и удовлетворение (или неудовлетворе­ние) его судом второй инстанции. Может проводиться и обоб­щение судебной и прокурорской практики по важнейшим кате­гориям гражданских дел.

При осуществлении надзора за соблюдением законности в ме­стах ограничения и лишения свободы в план включается изу­чение состояния преступности в тюрьмах и колониях. Главная цель отбытия уголовных наказаний — воспитание и перевоспи­тание осужденных в духе добросовестного отношения к труду, соблюдения законности. При осуществлении надзора необходи­мо изучать причины и условия, способствующие совершению таких тяжких и социально опасных правонарушений, как убий­ства, разбои, грабежи, причинение тяжких телесных поврежде­ний, побегов и т.д. и принимать меры по их устранению, пре­дупреждению рецидивной преступности. Нужно анализировать и нарушения законности, совершаемые администрацией уголов­но-исправительных учреждений, ибо они зачастую способствуют совершению осужденными новых преступлений. Можно плани­ровать проверки исполнения законов об условно-досрочном освобождении граждан, твердо вставших на путь исправления (известно, что администрация исправительных учреждений не всегда своевременно проявляет такую инициативу). В план вклю­чаются проверки исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

План составляется с учетом плана вышестоящей прокурату­ры, который, однако, имеет для нижестоящей прямое руководя­щее значение только в части сквозных заданий. Иногда в нем содержатся предписания, обязывающие регионального прокуро­ра выполнить то или иное мероприятие (например, провести проверки исполнения законов о выплате заработной платы, пенсий, трудоустройстве безработных). Но в основном план ра­боты прокуратуры должен отражать состояние законности в ре­гионе.

План — упорядоченная система мероприятий, указывающихся по отраслям надзора: по общему надзору, надзору за исполне­нием законов органами дознания и предварительного следствия и т.д. Целесообразно планировать мероприятия, которые связаны между собой, хотя и относятся к разным направлениям деятельности прокуратуры. Это позволит комплексно вести борьбу с нарушениями законности. Подтверждение тому — про­верки исполнения законов о труде и обобщение практики по рассмотренным судом гражданским делам о восстановлении на работе.

Для обеспечения реальности в плане обязательно указыва­ются сроки проведения мероприятий и их исполнители. План об­суждается на оперативном совещании работников прокуратуры, где могут быть высказаны деловые соображения о дополнениях или исключении из плана отдельных мероприятий. Прокурор должен внимательно отнестись к подобным предложениям, вне­сти соответствующие коррективы, утвердить план (после чего по­следний становится административно-распорядительным актом, обязательным для исполнения), контролировать ход запланиро­ванных мероприятий. Копия плана обязательно направляется вышестоящему прокурору для информирования его о предстоящей работе и надзора за его выполнением; в случае необходи­мости вышестоящий прокурор вправе внести в план нужные коррективы.

Реальность текущего планирования обеспечивается *опера­тивным* планированием — это планирование работы индивиду­ально каждым помощником, заместителем прокурора района, города. Оперативный план составляется на один месяц, в него включаются мероприятия из основного плана. Это делается для того, чтобы каждый работник знал о порученных ему заданиях и своевременно их выполнял, мог вносить в него те или иные дополнения, связанные со служебными обязанностями.

Непременное условие эффективности борьбы с преступно­стью — объединение усилий всех правоохранительных органов. Проводимая изолированно, обособленно она малоэффективна (низкая раскрываемость преступлений, нарушения сроков рас­следования уголовных дел, непринятие профилактических мер и т.д.). Борьба с преступностью должна проводиться общими усилиями всех правоохранительных органов по единому коор­динационному плану, инициатива составления и выполнения которого принадлежит прокурору.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Закона о прокуратуре Российской Федерации Генеральный прокурор и подчиненные ему проку­роры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохрани­тельных органов. Обязанность координации возложена на про­куратуру, потому что она более всех других правоохранительных органов информирована о состоянии преступности в районе, го­роде, области, крае, республике, федерации. Надзирая за испол­нением законов всеми органами дознания и предварительного следствия, прокуроры получают сведения о видах преступле­ний, степени их распространенности, местах совершения, рас­крываемости и т.д. Сами же правоохранительные органы осве­домлены лишь о расследуемых преступлениях.

*Координационный план* составляется на полугодие и включа­ет в себя мероприятия, согласованные с руководством. В его составлении могут принимать участие руководители судов и ор­ганов юстиции. Хотя суды и не относятся к правоохранитель­ным органам, но их деятельность неразрывно связана с послед­ними — суды рассматривают уголовные дела и выносят приго­воры, определения, постановления, т. е. выполняют главное — определяют наказание виновным в совершении преступлений лицам. Борьба с преступностью немыслима без применения к ви­новным мер принуждения, а значит, суды тоже должны прини­мать участие в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Это нашло закрепление в Положении о координации дея­тельности правоохранительных органов по борьбе с преступнос­тью, утвержденном указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567. В ст. 14 этого положения сказано: «В целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов осуществляется взаимодействие с судами и органами юстиции». Само же взаимодействие есть не что иное, как коор­динация деятельности всех органов, которые объединяет общность задач по борьбе с преступностью. Тем более, что произ­водство дознания и предварительного следствия, рассмотрение судами уголовных дел происходят в рамках уголовного процес­са и регламентируются уголовно-процессуальным законодатель­ством. При этом никакого посягательства на независимость судей не происходит. В единый координационный план обычно включается три вида мероприятий.

1. Анализ состояния преступности в регионе (в районе, го­роде, области и т.д.). Обычно планируется изучение кримино­генной обстановки в целях установления числа преступных деяний, их видов, степени тяжести, мест совершения, а также изучение причин и условий, способствующих развитию пре­ступности в целом и отдельных видов преступлений в частно­сти. Особому анализу подвергаются причины и условия, способствующие совершению наиболее тяжких преступлений, таких как убийства, бандитизм, организованная преступность, пре­ступность несовершеннолетних, преступления в финансово-кредитной сфере, взяточничество и т. д. Такое изучение необходимо для разработки и реализации комплекса мер по их пре­дупреждению.
2. Мероприятия по совершенствованию деятельности самих правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в ра­боте которых, как показывает практика, допускаются весьма существенные недостатки, снижающие ее эффективность. Орга­ны дознания и предварительного следствия не всегда полно и правильно устанавливают обстоятельства уголовных дел, не­законно прекращают по ним производство, скрывают сообще­ния о трудно раскрываемых преступлениях и т.д. Планируется изучение качества расследования уголовных дел, по которым суд вынес оправдательные приговоры, возвратил на дополни­тельное расследование или вообще прекратил производство. Обычно при этом выявляются недостатки в действиях органов дознания и предварительного следствия по раскрытию преступ­лений, а также недочеты в работе прокурора, осуществлявшего надзор за расследованием. Планируется также обобщение прак­тики незаконных отказов в возбуждении уголовных дел и пре­кращении производства, избрания мер пресечения (особенно арестов по уголовным делам, по которым суды вынесли либо оправдательные приговоры, либо приговоры, не связанные с ли­шением свободы). В план включается кроме того изучение работниками правоохранительных органов нового законодательства и правоприменительной практики.
3. Мероприятия по проверке исполнения законов, наруше­ния которых служат причинами или условиями, способствую­щими совершению преступлений. Нередко планируют проверки исполнения законов о банках, банковской деятельности, приватизации, налогового законодательства, законодательства о со­хранности цветных металлов и пр. Выявляя подобные наруше­ния законности и принимая меры по их устранению, прокуроры предупреждают совершение связанных с ними преступлений.

Планы разрабатываются и принимаются на координацион­ных совещаниях руководителей правоохранительных органов и ими подписываются. Председательствует на этих совещаниях соответствующий прокурор. В планах указываются время выполнения и исполнитель мероприятий. Прокурор района, города, области контролирует выполнение плана. На координационных совещаниях (не реже одного раза в квартал) заслушивается ин­формация исполнителей и разрабатываются меры по совершенствованию деятельности правоохранительных органов. На засе­даниях секретарь прокуратуры ведет специальный протокол, в котором отражаются содержание выступлений, высказываемые предложения. В координационный план прокуратура может включать и мероприятия, указанные в текущем плане, если они касаются борьбы с преступностью.

1. Рос. газ. 1991. 11 окт. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Шукшин Б.И.* Самостоятельность прокуратуры Украины - это реальность // Законность. 1992. № 6. С. 7. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Скуратов Ю.* Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 7. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Скуратов Ю.* Указ. соч. С. 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ведомости Свердловской области. 1995. N° 5. С. 24. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. С. 21. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Широков Е.* Исполнение налогового законодательства. Проблемы прокурорского надзора // Законность. 1998. №3. С. 33. [↑](#footnote-ref-7)
8. Комментарий к Федеральному никому о прокуратуре Российской Федерации. М., 1996. С. 403-404. [↑](#footnote-ref-8)
9. Советская прокуратура: Сб. док. М.,1981, с. 40. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Греч Н.И.* Записки о моей жизни. М., 1990. С. 124. [↑](#footnote-ref-10)
11. История отечественного государства и права. М., 1992. Ч. 1. С. 278. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Смоленцев Е.А.* Закон СССР "О статусе судей" // Соц. законность. 1989. №11. Сб. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Степанков В.* Прокуратура России: из истории и завтра // Законность. 1992. № 3. С. 2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Наименование "прокурорский надзор" происходит от латинского глагола "procurare" - заботиться (Словарь иностранных языком / Под ред. И. В. Ляхина, Ф. Н. Петрова. 3-е изд., перераб. и доп. М , 1949. Г. ЯМ) и русского глагола "надзирать" - наблюдать за кем-либо в целях присмотри, проверки (Ожегов С. И. Словарь русского языка. 3-е изд. М., 1953. С. 332). Оно означает заботу государства об укреплении в нем законности. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Березовская С.Г.* Охрана прав граждан советской прокуратурой. М., 1964. С. 229. [↑](#footnote-ref-15)
16. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. Б. А. Галкина. М., 1982. С. 21; *Козлов А. Ф.* О сущности прокурорского надзора в СССР // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Свердловск, 1979. С. 10-11; *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов, 1987. С. 6-7. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 13. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Скуратов Ю.И.* Указ. соч. С. 7. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Веретенников В.И.* Очерк истории генерал-прокуратуры в России. Харьков, 1915. С. 27. [↑](#footnote-ref-19)
20. Полн. собр. законов Российской империи. № 3979. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Степанков В.* Указ. соч. С. 2. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Скуратов Ю.И.* Указ. соч. С. 7. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Осин В.* Законность и национальный сепаратизм // Законность. 1996. № 2. С. 11-15. [↑](#footnote-ref-23)
24. Кириллица под угрозой // Уральский рабочий. 1997. 5 июня. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Казарина А.* Экономическая преступность и правотворческая практика // Законность. 1996. № 6. С. 30. [↑](#footnote-ref-25)
26. Там же. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1982. С. 259, 331. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления. М., 1981. С. 110. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Авакьян С.А., Барабашев Г.В.* Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестн. МГУ. Сер. Право. 1984. № 1. С. 14. [↑](#footnote-ref-29)
30. Основы теории государства и права // Сов. государство и право. 1980. № 8. С. 65. [↑](#footnote-ref-30)
31. XXVI съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры. М, 1983. С. 10. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Шубина О.Ю.* О соотношении прокурорского надзора с другими видами надзора и контроля // Основные направления деятельности советской прокуратуры. Свердловск, 1988. С. 41. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Лепешкин А. П., Ким А. К, Мишин Н. Г., Романов П. И.* Курс советского государственного права. М., 1962. С. 388, 438. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1956 С. 93. [↑](#footnote-ref-35)
36. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. Б.М. Галкина. М., 1982. С. 36-37. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ожегов С.И. Указ. соч. С.343. [↑](#footnote-ref-37)
38. *Козлов А.Ф.* Основные направления деятельности прокуратуры и условия их формирования // Основные направления деятельности советской прокуратуры. Свердловск, 1988. С. 4-11. [↑](#footnote-ref-38)
39. Комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. М., 1996. С. 6. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Карлин А.Б.* Проблемы участия прокурора в арбитражном процессе. М., 1997. С. 8. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Крутиков А.* Конституция Республики Хакасии: формирование правовой базы // Законность. 1996. № 1. С. 2-6. [↑](#footnote-ref-41)
42. Теория государства и права. М., 1965. С. 434. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 34; *Маршунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. СПб., 1991. С. 41. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ведомости Съезда народных депутатов РФ Верховного Совета РФ. 1992. №30. С. 1797. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 142. [↑](#footnote-ref-45)
46. Он же. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Сов. государство и право. 1987. №7. С. 101. [↑](#footnote-ref-46)
47. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов, 1987. С. 139. [↑](#footnote-ref-47)
48. Сб. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 50. [↑](#footnote-ref-49)
50. *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 53, 58. [↑](#footnote-ref-50)
51. Словарь иностранных слов / Под ред. *Ф.Н. Лехина*. 3-е изд., перераб. и доп. М, 1979. С. 535. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Указ. соч. С. 54. [↑](#footnote-ref-52)
53. *Басков В.И.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1991. С. 52. [↑](#footnote-ref-53)
54. Советский гражданский процесс. М., 1970. С. 33. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Козлов А.Ф.* Прокурор - лицо, участвующее в деле // Вопросы гражданского процесса в свете решений XXVII съезда КПСС. Свердловск, 1987. С. 36. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Добровольская Т.Н.* Понятие и система принципов организации и деятельности советской прокуратуры // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1976. С. 59, 60. [↑](#footnote-ref-56)
57. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *М.П. Малярова*. 1969. С. 25-26. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Бровин Г.И.* Система прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Свердловск, 1979. С. 136. [↑](#footnote-ref-58)
59. *Новиков Г.С.* Прокурорская система в СССР. М., 1977. С. 121. [↑](#footnote-ref-59)
60. *Бровин Г.И.* Указ. соч. С. 143. [↑](#footnote-ref-60)
61. Сб. приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. 1992. Вып. № 1. С. 12. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Лебединский В.Г., Каленое Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1957. С. 54; Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *М.П. Малярова*. М., 1969. С. 24. [↑](#footnote-ref-62)
63. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *М.П. Малярова*. М., 1969. С. 28. [↑](#footnote-ref-63)
64. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *Б.А. Галкина*. М., 1982. С. 57. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Звирбуль В.К.* Конституционное закрепление прокурорского надзора как самостоятельной формы государственной деятельности // Становление и развитие прокурорского надзора. М., 1976. С. 47. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Соловьев С.А.* Административное выселение и проблемы регулирования // Правоведение. 1985. № 1. С. 72. [↑](#footnote-ref-66)
67. *Гукасян Р.Е.* Рассмотрение судами жилищных дел. Саратов, 1966. С. 24. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 21. Ст. 370. [↑](#footnote-ref-68)
69. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор за законностью административного выселения граждан // Прокурорский надзор и права человека. Екатеринбург, 1991. С. 144. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1966. С. 59; *Лебединский В.Г., Каленое Ю.А.* Указ. соч. С. 59 и др. [↑](#footnote-ref-70)
71. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под. ред. *М.П. Малярова*. М., 1969. С. 28. [↑](#footnote-ref-71)
72. *Терское Г.А.* Развитие коллегиальности в деятельности советской прокуратуры // Становление и развитие прокурорского надзора. С. 135. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Бровин Е.И.* Указ. соч. С. 185. [↑](#footnote-ref-73)
74. *Тадевосян В.С.* Указ. соч. С. 78. [↑](#footnote-ref-74)
75. Энциклопедический словарь правовых знаний. М., 1965. С. 196. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Козлов А.Ф.* Компетенция прокуратуры и организация ее работы. Свердловск, 1983. С. 12. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Шинд В.И.* О некоторых вопросах компетенции прокуроров и ее правовое регулирование // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М, 1987. С. 48. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Сафонов А.П.* Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1978. С. 14. [↑](#footnote-ref-78)
79. Словарь современного русского литературного языка. М.; Л. 1960. Т. 10. С. 1020. [↑](#footnote-ref-79)
80. Там же. Т.11. С. 32. [↑](#footnote-ref-80)
81. Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *Б.А. Галкина*. М., 1982. С. 48; Прокурорский надзор в СССР: Учеб. / Под ред. *М.А. Малярова*. 2-е изд., испр. и доп. М., 1969. С. 34-35. [↑](#footnote-ref-81)
82. Словарь русского языка. М., 1961. Т. 4. С. 329. [↑](#footnote-ref-82)
83. Советское государственное право: Учеб. / Под ред. *С.С. Кравчука*. М., 1980. С. 391. [↑](#footnote-ref-83)
84. *Перфильев В.М.* Сущность прокурорского надзора в гражданском процессе // Правоведение. 1971. №5. С. 118; *Горский В.Г., Токорев Л.Д., Котов Д.П.* Судебная этика // Некоторые проблемы нравственных начал советского университета. М., 1973. С. 155. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Бровин Г.И.* Дифференциация прокурорских полномочий // Проблемы развития социалистической государственности. Свердловск, 1975. Вып. 24. С. 117; *Дьяченко М.С.* Понятие, классификация актов прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975. Ч. 1. С. 151. [↑](#footnote-ref-85)
86. Понятия "коммерческие" и "некоммерческие" организации не имеют четкого определения: коммерческими обычно признаются учреждения, предприятия, производящие прибыль, а некоммерческими - не имеющие прибыли. [↑](#footnote-ref-86)
87. Рос. газ. 1997. 15 марта. [↑](#footnote-ref-87)
88. Комментарии к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. М., 1996. С. 4. [↑](#footnote-ref-88)
89. Уральский рабочий. 1997. 10 июля. [↑](#footnote-ref-89)
90. Комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. С. 532-537. [↑](#footnote-ref-90)
91. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор за законностью административного выселения // Прокурорский надзор и права человека. Екатеринбург, 1991. С. 46. [↑](#footnote-ref-91)
92. *Зезюлин В.М.* О некоторых особенностях разграничения полномочий по осуществлению надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР М, 1973. С. 107. [↑](#footnote-ref-92)
93. *Березовская С.Г.* Вопросы компетенции прокуроров // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М, 1975. С. 36. [↑](#footnote-ref-93)
94. Сб. приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. 1992. Вып. 2. С. 9. [↑](#footnote-ref-94)
95. *Березовская С.Г.* Вопросы компетенции прокуроров // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1975. С. 36. [↑](#footnote-ref-95)
96. Энциклопедический словарь. М., 1964. Т. 2. С. 139. [↑](#footnote-ref-96)
97. *Тимофеев Б.* Лидеры по криминалу // Уральской рабочий. 1997. 22 июля. [↑](#footnote-ref-97)