

Миронова А. В.
II МП
6-я ак. гр.

Рабочий материал к коллоквиуму по курсу: "Правоохранительные органы РФ"
тема: "Прокуратура в РФ"

Москва 1996г.

© Copyright

1. Дайте определение понятия прокурорский надзор.¹

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам, издаваемых ими правовых актов.

В предмет прокурорского надзора включается проводка законности деятельности органов хозяйственного управления предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами.

Надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов является одним из основных направлений в деятельности органов прокуратуры и именуется общим надзором (ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ»).

В этой отрасли прокурорского надзора наиболее рельефно раскрывается сущность и назначение надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве, осуществляемого Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами.

Наименование этой отрасли -- «общий надзор» -- является традиционным, оно присвоено ему еще в период образования органов советской прокуратуры (1922 г.). Оно как бы отграничивает эту отрасль от иных отраслей прокурорского надзора -- за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, в уголовном и гражданском судопроизводстве, в стадии исполнения приговоров, определений и постановлений судов.

Сущность и назначение общего надзора главным образом составляет надзор органов прокуратуры за точными единообразным исполнением законов в органах и сфере государственного управления. В этой сфере чаще всего допускается местничество, противодействие органам прокуратуры в устранении нарушений закона, вмешательство в их деятельность по установлению и устранению нарушений закона. Именно в этой области государственного управления должно быть обеспечено действительно точное и действительно единообразное как понимание, так и применение законов. Предписания законодателя должны твердо проводиться в жизнь, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям.

Если сопоставить общий надзор с другими отраслями прокурорского надзора, то мы увидим, что по своим задачам, по числу и разнообразию поднадзорных объектов (государственные органы власти и управления, общественные объединения, должностные лица и граждане) общенадзорная деятельность прокуроров является наиболее сложной и трудоемкой. К тому же значение общего надзора с каждым годом возрастает в связи со сложностью задач экономического и социального строительства, разветвленностью экономических связей между государственными предприятиями, переходом промышленности и предприятий сельского хозяйства на самоокупаемость и самофинансирование. К тому же следует добавить сложность правового регулирования происходящих процессов в кооперативном движении. Все это обязывает прокуроров республик, краев и областей держать общий надзор на постоянном контроле и поднимать его качество на новый уровень.

Осуществляя надзор за исполнением законов в области государственного управления, органы прокуратуры тем самым способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством, по всемерному удовлетворению потребностей граждан, повышению их материального благосостояния, обеспечению прав и законных интересов граждан и др. Иначе говоря, прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере общего надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства.

От активности, инициативы, профессиональной подготовки прокуроров, осуществляющих общий надзор, многое зависит в укреплении законности в государстве, в обнаружении нарушений закона и установлении их причин и способствующих этим нарушениям условий. Прокуроры первыми сталкиваются с нарушениями законов, они первыми исследуют причины и условия, способствовавшие этим нарушениям. Именно они решают вопрос о возбуждении уголовного преследования против нарушителей законов и привлечения нарушителей к административной, дисциплинарной или материальной ответственности. Результаты их проверок служат исходным материалом для расследования преступлений, связанных с хищением государственного или общественного имущества, приписками к планам, выпуском недоброкачественной, некомплектной или нестандартной продукции и иными преступлениями.

Задачи прокуроров, осуществляющих общий надзор, сформулированы в Конституции РФ, в законе «О прокуратуре РФ», а также в приказах Генерального прокурора. РФ № 7 от 8 марта 1992 г. «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона РФ «О прокуратуре РФ», и М1 20 от 28 мая 1992 г. «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ».

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют общий надзор с тем, чтобы правовые акты, издаваемые органами государственного управления и власти и общественными организациями, а также должностными лицами, соответствовали Конституции РФ, Конституциям республик в составе РФ, иным законодательным актам РФ, а также постановлениям Правительства РФ.

Другая задача в сфере общего надзора состоит в том, чтобы обеспечить точное и единообразное исполнение законов должностными лицами и гражданами.

Деятельность прокуроров в сфере общего надзора весьма многогранна. Но при всем многообразии поднадзорных объектов и проблем по соблюдению законности прокуроры должны избирать те из них, которые существенным образом отражаются на режиме законности в государстве. Определяя направления в осуществлении прокурорами общего надзора, на передний план необходимо выдвинуть следующие:

-- надзор за исполнением законов охране общегосударственной собственности от преступных на нее посягательств; наступательная борьба с хищениями, бесхозяйственностью,

расточительством, последовательное применение правовых средств для охраны общегосударственной собственности, полное возмещение причиненного материального ущерба;

-- надзор за исполнением Закона «О государственном предприятии (объединении)», всемерное содействие обеспечению твердого правового режима перестройки экономического механизма, внедрению принципов хозяйственного расчета, самофинансирования и самокупаемости;

-- осуществление в отраслях агропромышленного комплекса системы предупредительных мер по искоренению непроизводительных потерь продукции сельского хозяйства, нарушения демократических основ управления делами колхозов и совхозов, незаконных ограничений их самостоятельности, пресечения нецелевого использования средств, выделяемых для развития сельского хозяйства;

-- использование правовых средств в борьбе с производственным травматизмом, нарушениями правил охраны труда и техники безопасности, нарушениями трудовой дисциплины и другими антиобщественными проявлениями;

-- с учетом экономической обстановки в районе, области, республике, применение предусмотренных законом средств по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов, использование мер правового характера в отношении должностных лиц и граждан, допускающих хищническое отношение к земле, ее недрам, растительному и животному миру;

-- обеспечение законности в социальной сфере -- здравоохранении, социальном обеспечении, торговле, бытовом обслуживании;

-- охрана трудовых, жилищных, имущественных и иных прав и законных интересов граждан, соблюдение требований закона о порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан;

-- надзор за исполнением законов, направленных на борьбу с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, тунеядством, иными антиобщественными проявлениями;

-- выполнение всеми гражданами конституционных обязанностей перед обществом и государством.

Говоря об указанных выше основных направлениях в общенадзорной деятельности прокуроров, следует отметить, что они не носят исчерпывающего характера. В отдельные периоды развития и деятельности государства возникают новые проблемы правового и социального характера, которые требуют внимания прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов.

2. Кратко охарактеризуйте нормативно-правовые акты регламентирующие деятельность прокуратуры.

В Конституции отражены такие принципиальные положения, как организация и построение прокуратуры, которая представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Определен также порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации, а также прокуроров субъектов Федерации. Решения всех остальных вопросов деятельности прокуратуры регламентируются Федеральным законом "О прокуратуре РФ".

К числу иных актов, в той или иной степени касающихся деятельности органов прокуратуры, относятся постановление Верховного Совета Российской Федерации от 17 января 1992 г. "О полномочиях Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей по продлению сроков содержания под стражей"; Законы "О Конституционном Суде РФ" (ст. 3), "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (ст. 12, 15), "О милиции" (ст. 38, 39)*, Федеральный закон "Об органах Федеральной службы безопасности" (ст. 24), Федеральный закон "Об оперативно- розыскной деятельности" (ст. 4, 21) и др.

Полномочия прокуроров в судопроизводстве по уголовным, гражданским, арбитражным делам, делам об административных правонарушениях определены соответствующими кодексами: Уголовно- процессуальным. Гражданским процессуальным. Арбитражным процессуальным. Кодексом об административных правонарушениях. Особенно подробно и емко полномочия прокуроров определены в Уголовно- процессуальном кодексе. Им, в частности, посвящена ст. 25 "Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве", глава 18 "Надзор прокурора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия", ст. 248 "Участие прокурора в судебном разбирательстве" и т.д. Таким образом, прокуратура как орган надзора за исполнением закона сама функционирует лишь на основании закона.

В отдельных случаях такими нормативными актами являются также указы Президента. Например, Указ от 18 апреля 1996 г. "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью". Указ от 10 июля 1996 г. "О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области". Вместе с тем в своей практической деятельности прокуроры руководствуются также приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, являющимися подзаконными нормативными

актами. Эти приказы и указания особенно актуальны при реализации прокуратурой своей координирующей роли в борьбе с преступностью. "Указания Генерального прокурора Российской Федерации, -- говорится в ст. 30 Закона "О прокуратуре РФ", -- по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения".

3. Изложите принципы организации и деятельности прокуратуры РФ

Принципы -- это закрепленные законом наиболее общие положения, определяющие организацию, а также содержание деятельности прокуратуры.

В системе принципов прокурорского надзора четко различаются общеправовые и специальные принципы. Последние можно также подразделить на организационные и функциональные. Подобная классификация способствует более обстоятельному уяснению сущности рассматриваемого явления, позволяет определить как общее положение прокуратуры, так и особенности ее деятельности, а также правовой статус прокуроров. Общеправовые принципы.

- ⇒ Законность -- этот принцип выражается в требовании точного и единообразного исполнения законов в организации прокуратуры и при осуществлении прокурорского надзора. Обращено оно прежде всего к самой прокуратуре, деятельность которой имеет строго подзаконный характер. Это означает соответствие закону поводов и оснований прокурорского надзора, его форм и методов, принимаемых прокурором актов. Лишь с позиции законности производится прокуратурой оценка деятельности поднадзорных ей органов и должностных лиц. Особое значение принцип законности имеет в судопроизводстве, в процессе которого прокурор обязан принимать меры, подчас властные, направленные на пресечение и устранение выявленных нарушений законности. Нарушение или неправильное применение законов самим прокурором, результатом чего явилось неправильное разрешение дела, ограничение прав и законных интересов участников процесса должно расцениваться как невыполнение прокурором служебного долга и влечь установленную законом ответственность. Принцип законности является наиболее общим, так как именно он лежит в основе всех иных принципов организации и деятельности органов прокуратуры.
- ⇒ Демократизм. Демократизм как общеправовой принцип Российского государства провозглашен ст. 1 Конституции РФ. "Россия, -- сказано в ней, -- есть демократическое... правовое государство...". Естественно, что прокуратура, одним из направлений деятельности которой является "надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций" (ст. 1 Закона "О прокуратуре РФ"), способствует реальному претворению народовластия в жизнь российского общества. Демократизм прокурорского надзора означает прежде всего его осуществление в интересах народа и от его имени. Проявляется это, в частности, в установлении связей населения с прокурорскими органами, причем связь эта носит двусторонний характер. Закон "О прокуратуре РФ" (ст. 10) возлагает на прокуроров обязанность в установленные сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, государственных и общественных организаций, проводить личный прием граждан. Из принципа демократизма вытекает открытость прокурорской системы, гласность ее деятельности, обязанность прокуроров информировать не только государственные органы, но и "население о состоянии законности" (ст. 4 Закона). Строгое соблюдение названного принципа служит гарантией укрепления законности, предотвращает превращение прокуратуры в замкнутую бюрократическую систему. Развитие демократизма в деятельности прокуратуры связано также с расширением и совершенствованием коллегиальных начал в организации надзора. Закон "О прокуратуре РФ" закрепил положение, согласно которому коллегии образуются как в Генеральной прокуратуре, так и в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах (ст. 15, 20 Закона "О прокуратуре РФ").
- ⇒ Публичность. Согласно указанному принципу прокуратура в целях охраны личности, государства и общества обязана по долгу службы независимо от усмотрения отдельных лиц и организаций принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности (ст. 22 Закона "О прокуратуре РФ"). Права и обязанности прокуроров по предупреждению, выявлению правонарушений, принятию мер к их устранению, привлечению виновных к ответственности используются ими исключительно в интересах закона и "независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений..." (ст. 4 Закона "О

прокуратуре РФ"). В силу универсальности принципа публичности прокурор обязан реагировать на нарушения законности и в тех случаях, когда тот или иной государственный орган ему неподнадзорен. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (ст. 24 Закона "О прокуратуре РФ"). Аналогичным образом Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации "по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ст. 35 Закона "О прокуратуре РФ").

Специальные принципы прокурорского надзора:

- ◆ Единство и централизация прокурорского надзора. Органы прокуратуры составляют единую федеральную централизованную систему и действуют на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ст. 4 Закона "О прокуратуре РФ"). Единство и централизация прокурорского надзора означают, что вся система прокуратуры сверху донизу организуется на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует единые цели, разрешает единые задачи. Прокуроры, за редкими исключениями, наделяются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности по надзору за законностью. Конечно, работники прокуратуры разных уровней, скажем прокурор области и прокурор района, обладают различными полномочиями, в частности, в области территориальной компетенции, по руководству подчиненными прокурорами. Однако во всех отраслях надзорной деятельности полномочия всех прокуроров по отношению к организации и гражданам однотипны. Например, при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, участии при рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел все прокуроры обладают сходными полномочиями, закрепленными в процессуальном законодательстве и Законе "О прокуратуре РФ". Не случайно поэтому в процессуальных кодексах (ст. 34 УПК; ст. 41 ГИК), Законе "О прокуратуре РФ" (ст. 27, 28, 54) любое лицо прокурорского надзора именуется "прокурором" в обобщающем смысле этого слова независимо от должности и звания того или иного работника. С учетом всего этого действия конкретного прокурора всегда рассматриваются как деятельность прокуратуры в целом. Это дает возможность в любой момент заменить одного прокурора другим, а вышестоящему прокурору принять на себя функции нижестоящего. Комплектование кадров прокуратуры осуществляется исключительно в порядке назначения (ст. 13 Закона "О прокуратуре РФ"). Отсюда вытекает подчиненность и подотчетность нижестоящих прокуроров вышестоящим и в конечном счете Генеральному прокурору РФ. Принципу единства и централизации не противоречит процессуальная самостоятельность, которой обладает прокурор как участник судебного рассмотрения конкретных гражданских и уголовных дел. В этом своем качестве прокурор действует в рамках соответствующего процессуального законодательства и полностью независим при отстаивании той правовой позиции, которая сложилась в его сознании в результате личного участия в деле, непосредственной оценки доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 71 УПК). Никакой вышестоящий прокурор не вправе понудить нижестоящего прокурора, участвующего в деле в качестве государственного обвинителя, отстаивать позицию, с которой последний не согласен. Прокурор, участник процесса, опротестовавший судебное решение, считая его незаконным и необоснованным, лишь сам вправе отозвать свой протест (ст. 37 Закона "О прокуратуре РФ"). На это обстоятельство обращает внимание и приказ Генерального прокурора РФ от 18 августа 1994 г. "О повышении качества и эффективности участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства в условиях судебной реформы", в котором говорится: "Считать недопустимым оказание какого-либо давления на прокурора, поддерживающего обвинение в суде. Строго соблюдать принцип процессуальной самостоятельности государственного обвинителя, который не связан выводами обвинительного заключения и должен обосновать свои предложения суду на результатах исследования обстоятельств дела в судебном заседании, руководствуясь требованиями закона и внутренним убеждением. При этом активное отстаивание им своей позиции должно сочетаться с объективностью и беспристрастностью". Сказанное свидетельствует о приоритетном значении процессуального принципа свободной оценки доказательств участниками судопроизводства над организационным принципом построения прокурорской системы. Да это и понятно: принцип свободной оценки доказательств -- неперемное условие правосудия, целью которого является установление объективной (материальной) истины по делу.
- ◆ Независимость прокурорского надзора. В соответствии с Законом "О прокуратуре РФ" (ст. 4) "органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо

от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами ". Действенной гарантией обеспечения независимости прокуроров является предусмотренная Законом "О прокуратуре РФ" недопустимость какого бы то ни было вмешательства в деятельность прокуроров при выполнении ими своих надзорных полномочий. "Воздействие в какой бы то ни было форме федеральных органов государственной власти, -- говорится в ст. 5 Закона "О прокуратуре РФ", -- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов". Иными словами, законодатель закрепил единственно верное положение, которое должно быть всегда свойственно прокуратуре: обеспечить правильное и единообразное применение законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было влияниям. Рассматриваемый принцип тесно связан с принципом централизации - он подчеркивает независимость прокуратуры от других государственных органов власти и управления. В частности, не только районные прокуроры, но и прокуроры субъектов федерации не подчинены местным органам власти и управления, а подчиняются только Генеральному прокурору РФ. Такая независимость дает возможность соответствующему прокурору отстаивать принципиально и без оглядки на местные "авторитеты" свою позицию в борьбе за единую законность. При решении вопроса о привлечении к ответственности нарушителей закона, в том числе и представителей властных структур, прокурор огражден от влияния любых органов государства (как федеральных, так и местных), любых должностных лиц. Примером тому служит привлечение к уголовной ответственности и отстранение от должности прокурором города Чусовой Пермской области главы администрации этого города за должностные злоупотребления, превышение власти и служебных полномочий. Все это не означает, конечно, полного отрыва прокуратуры от органов власти и управления. Прокуратура -- орган государства, и уже в силу этого она не может не взаимодействовать с другими государственными структурами. Но, естественно, в рамках, четко очерченных законом. Таким взаимодействием является координирующая деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью. "Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, -- говорится в ст. 8 Закона "О прокуратуре РФ", -- координируют деятельность органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью". Обеспечивая координацию, прокурор созывает совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую информацию, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с положением о координационной деятельности. В своей работе по укреплению законности и правопорядка, борьбе с преступностью прокуратура взаимодействует с судебными органами, строго соблюдая при этом принцип "... самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчиненности только Конституции Российской Федерации и федеральным законам". Необходимую деловую связь поддерживает прокуратура и с другими государственными органами, участвуя в заседаниях федеральных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (ст. 7 Закона "О прокуратуре РФ"). Таким образом, одновременно с принципом независимости Закон "О прокуратуре РФ" закрепляет и принцип взаимодействия с указанными выше государственными органами.

- ◆ Гласность прокурорского надзора. Принцип гласности смыкается с другими принципами организации и деятельности прокуратуры, но особенно тесно он связан с принципом демократизма. Гласность, открытость деятельности государственных органов -- неперенный признак демократического общества. Поэтому гласность включена в ст. 4 Закона "О прокуратуре РФ", именуемую "Принципы организации и деятельности прокуратуры". В пункте втором части второй названной статьи говорится, что органы прокуратуры "... действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информирует федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности". На принципе гласности основаны и многие формы и методы прокурорского надзора: проверка состояния законности на поднадзорных объектах и государственных структурах, рассмотрение жалоб и заявлений, принесение протестов и представлений, вынесение официальных предостережений, участие в

рассмотрении гражданских и уголовных дел, участие в заседаниях представительных органов и т.п. При расследовании преступлений с разрешения прокурора могут быть преданы гласности те или иные данные, полученные следователем. Выступления с помощью средств массовой информации -- печати, радио, телевидения -- могут способствовать раскрытию преступлений, обнаружению лиц, их совершивших. Гласность имеет и еще один аспект -- учет общественного мнения, критика отдельных моментов в деятельности прокуратуры должны быть использованы в целях совершенствования ее деятельности, недопущения бюрократизации прокурорской системы.

4. Охарактеризуйте основные направления деятельности прокуратуры.

Органы прокуратуры выполняют задачи, сформулированные в Конституции Российской Федерации, в Законе «О прокуратуре Российской Федерации», иных нормативных актах Российской Федерации и республик в ее составе, а также в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ.

Перед Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами поставлена задача основополагающего характера: осуществление надзора за точным и единообразным исполнением действующих на территории РФ законов органами местного самоуправления краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, краевой, областной администрации, администрации автономной области и автономных округов -- сюда же включается осуществление надзора за исполнением законов министерствами и ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами.

Эта задача, сформулированная в законе, охватывает в целом всю деятельность органов прокуратуры по всем отраслям надзора и основным направлениям деятельности органов прокуратуры.

Реализуя свои полномочия по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов, прокуроры следят за тем, чтобы все перечисленные органы государственной власти и управления, общественные формирования, должностные лица и граждане действовали на основе законности, обеспечивали, в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан, соблюдение требований государственной и трудовой дисциплины.

Задачи органов прокуратуры по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов конкретизированы в Законе «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры имеют задачей обеспечить верховенство закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства.

Органы прокуратуры охраняют права национально-государственных и административно-территориальных образований местного самоуправления, местных представительных органов, органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, общественных и политических организаций и движений, кооперативных, акционерных объединений, коммерческих банков и иных объединений, осуществляющих реализацию программы рыночной экономики в стране.

Всей своей деятельностью органы прокуратуры призваны воспитывать должностных лиц и граждан в духе неуклонного исполнения возложенных на них Конституцией обязанностей, строгого соблюдения предписаний законодателя.

Определяя сущность и назначение прокурорского надзора в каждой из его отраслей. Закон «О прокуратуре РФ», Генеральный прокурор РФ в своих приказах руководящего характера ставят перед прокурорами конкретные задачи по выявлению, устранению и предупреждению на будущее нарушений или отступлений от закона.

В сфере общего надзора задачи прокуроров состоят в том, чтобы правовые акты, издаваемые указанными государственными органами власти и управления, а также должностными лицами, соответствовали Конституции и иным законам, а также постановлениям Правительства РФ и правительств республик в составе РФ.

Перед органами прокуратуры поставлена также задача, чтобы общий надзор стал надежной преградой на пути местничества и ведомственности, подрывающих основы законности в государстве, ее единства и неуклонного исполнения. Прокуроры призваны содействовать обеспечению твердого правового режима переориентации экономического механизма на основы рыночной экономики, внедрению принципов хозяйственного расчета, самофинансирования и самоокупаемости. Особую остроту в настоящее время приобретает задача по исполнению законов в следующих направлениях: об охране от всяких посягательств общегосударственной собственности; о соблюдении государственной и трудовой дисциплины; об охране природы и рационального использования ее ресурсов; о борьбе с пьянством, алкоголизмом и наркоманией; о защите прав и законных интересов граждан.

При осуществлении надзора за исполнением законов орта- вахни дознания и предварительного следствия Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры строят свою работу, исходя из задач, сформулированных в Законе «О прокуратуре РФ» и УПК.

Прокуроры должны обеспечить осуществление надзора таким образом, чтобы каждое преступление было быстро и полно раскрыто; ни одно лицо, виновное в совершении преступления, не избежало установленной законом ответственности; задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления, производилось не иначе как в порядке и по основаниям, установленным в законе; никто не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному ограничению в правах; никто не был заключен под стражу без санкции прокурора или судебного решения; соблюдался установленный законом порядок возбуждения уголовных дел, применения указанных в законе мер процессуального принуждения; при расследовании преступления неуклонно соблюдались требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела, выяснялись как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого обстоятельства, а также отягчающие и смягчающие его ответственность; выявлялись причины совершения преступления и способствующие им условия, принимаемые следственными органами меры по их устранению; обеспечивались конституционные гарантии неприкосновенности личности и жилища, требования принципа презумпции невиновности.

В стадии надзора за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел перед Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами стоят задачи следующего характера: обеспечение требований закона о всестороннем, полном, объективном и своевременном рассмотрении уголовных дел во всех судебных инстанциях; квалифицированное, на высоком профессиональном уровне поддержание государственного обвинения по уголовным делам; способствовать суду постановить по каждому уголовному делу законный, обоснованный и справедливый приговор; обеспечить своевременное и правильное обращение приговоров, определений и постановлений к исполнению.

В уголовно-процессуальном законе сформулированы также задачи прокуроров в различных стадиях судебного разбирательства уголовных дел: при принятии судом (судьей) уголовных дел к производству и выполнению по ним необходимых процессуальных действий (ст. 221-228 УПК); при поддержании прокурором государственного обвинения по уголовным делам (ст. 248 УПК); в случаях опротестования прокурором незаконных и необоснованных приговоров, определений и постановлений судов (ст. 325, 342-347 УПК); при производстве по уголовным делам в порядке надзора (ст. 371, 375 и 377 УПК); при исполнении приговоров, определений и постановлений суда (ст. 356-370 УПК); при возобновлении уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 384-386 УПК).

В приказах Генерального прокурора РФ №7 от 1 марта 1992 г. «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона «О прокуратуре РФ», № 20 от 28 мая 1992 г. «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ», а также в Рекомендациях от 22 июля 1992 г. о поддержании прокурорами государственного обвинения в судах по уголовным делам поставлена задача по повышению активности и качества поддержания государственного обвинения в суде, чтобы прокурор своим участием в процессе способствовал, а не препятствовал установлению истины по делу, помогал постановить законный, обоснованный и справедливый приговор. Предлагается организовать прокурорский надзор в судах таким образом, чтобы он стал надежной гарантией законности в правосудии по уголовным делам.

Задача прокуроров состоит в повышении воспитательного значения судебных процессов, их предупредительного значения в отношении склонных к правонарушениям граждан.

В стадии кассационного производства задача прокуроров заключается прежде всего в своевременной и полной проверке материалов уголовного дела и в опротестовании приговоров, определений и постановлений судов, не соответствующих материалам дела и противоречащих уголовному или уголовно- процессуальному законодательству, чтобы заключение прокурора в суде кассационной инстанции помогало составу судей принять правильное решение по уголовному делу.

В стадии надзорного производства задача прокуроров состоит в том, чтобы глубоко и внимательно проверять жалобы,

принесенные на судебные приговоры, вступившие в законную силу, и сами уголовные дела, на приговоры по которым эти жалобы принесены. При отказе в принесении протеста составленное прокурором заключение (постановление) об отказе в принесении надзорного протеста должно быть полным, объективным и убедительным, а ответ лицу, обратившемуся с жалобой, -- мотивированный и убедительный.

В случаях, принесения протеста в порядке надзора этот процессуальный акт должен быть законным, обоснованным, мотивированным, юридически и стилистически грамотным.

В стадии исполнения приговоров перед прокурорами стоят задачи, сформулированные в Законе «О прокуратуре РФ», а также в УПК и НТК. Они состоят в следующем: обеспечить законность и обоснованность водворения осужденных в исправительно-трудовую колонию

определенного судебным приговором режима содержания; соблюдение закона и требований режима осужденными в период их отбывания наказания, связанного с лишением свободы как в рабочих, так и в жилых зонах; исполнение законодательства, регламентирующего порядок и условия содержания и перевоспитания осужденных; законность и обоснованность издаваемых администрацией исправительно-трудовых учреждений правовых актов и опротестование тех из них, которые не соответствуют закону; проверка законности дисциплинарной практики; соблюдение установленных законом прав и обязанностей осужденных; своевременное и обоснованное освобождение осужденных от отбывания наказания, как в связи с полным отбыванием назначенного судом наказания, так и в случаях досрочного освобождения по основаниям, указанным в законе; давая в судебном заседании квалифицированные заключения, способствовать суду вынести законное и обоснованное определение об условно-досрочном освобождении осужденного от отбывания наказания и приносить протесты в тех случаях, когда такие определения судов не соответствуют или противоречат закону.

Перед Генеральным прокурором РФ стоит особой сложности задача по укомплектованию квалифицированными кадрами органов специализированных прокуратур по надзору за законностью в местах лишения свободы, четко разграничить компетенцию этих и территориальных прокуратур. Не менее важной задачей является обеспечение полной занятости осужденных общественно-полезным трудом, которая рассматривается как важное средство перевоспитания осужденных. Генеральный прокурор РФ требует от подчиненных прокуроров, чтобы они всемерно способствовали администрации исправительно-трудовых колоний в предупреждении проникновения в места лишения свободы спиртных напитков, наркотических веществ, огнестрельного и холодного оружия, денег и других запрещенных предметов.

В сфере надзора в гражданском судопроизводстве перед прокурорами стоят следующие задачи: обеспечить требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании судом обстоятельств гражданского дела и способствовать суду принять по делу законное, обоснованное и справедливое решение (ст. 185-187 ГИК); во всех стадиях гражданского судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили (ст. 12 ГИК); принимать обязательное участие в рассмотрении судами гражданских дел в случаях, предусмотренных законом (ст. 234, 255, 261 ГИК, ст. 59 КоБС); в случаях, требующих вмешательства прокурора, как блюстителя законности, обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов государственных органов и общественных организаций, а также отдельных граждан (ст. 126 ГИК); своевременно опротестовывать в кассационном порядке каждое незаконное и необоснованное решение суда (ст. 282 и 315 ГИК), а также давать в кассационной инстанции законное, обоснованное и мотивированное заключение по кассационной жалобе участников процесса или кассационному протесту прокурора (ст. 303ГПК); глубоко и обстоятельно проверять жалобы на судебные решения, вступившие в законную силу, и в случаях отказа в принесении надзорного протеста составить обоснованное заключение, направляя лицу, обратившемуся с жалобой, мотивированный ответ (ст. 322 ГИК); при принесении надзорного протеста строго руководствоваться требованиями, сформулированными в ст. 324 и 328 ГИК о содержании протеста и заключении прокурора в суде надзорной инстанции.

5. Что представляет собой система органов прокуратуры.

Деятельность прокуратуры осуществляется ее различными структурными подразделениями, объединенными в единую, централизованную систему.

Система органов прокуратуры строится,

- ⇒ во-первых, на основе их единства и централизации,
- ⇒ во-вторых, с учетом национально-государственного устройства и административно-территориального деления России,
- ⇒ в-третьих, -- специфики исполнения законов в деятельности отдельных органов либо народнохозяйственных структур (в Вооруженных Силах, на транспорте, в подразделениях мест лишения свободы, нужд экологии).

В Законе "О прокуратуре РФ" (ст. 11) определено, что "систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратура субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другое территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации". Вместе с тем с учетом единства системы прокуратуры Закон устанавливает и такое принципиальное условие: "Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются" (ст. 11). Систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор

Российской Федерации, который руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за работой подчиненных ему прокуроров. Генеральный прокурор РФ непосредственно руководит деятельностью прокуроров субъектов Российской Федерации, а через них и деятельностью всех нижестоящих прокуроров -- районов, городских и соответствующих им прокуроров. Таким образом, система территориальных органов прокуратуры является трехзвенной.

В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей и других руководящих работников органов прокуратуры Российской Федерации, назначаемых Генеральным прокурором. На коллегии Генеральной прокуратуры РФ в соответствии с процессуальным законодательством (ч. 2 ст. 97 УПК) обсуждается также вопрос о продлении срока содержания под стражей обвиняемого свыше одного года. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционируют главные управления, управления и отделы. Начальники главных управлений, управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников. Все указанные должностные лица Генеральной прокуратуры назначаются на должности и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации. По задачам и характеру деятельности все управления и отделы прокуратуры России можно подразделить условно на:

- 1) оперативные, выполняющие непосредственные надзорные функции прокуратуры (следственное управление, управление по надзору за расследованием преступлений, управление по надзору за исполнением законов и законности правовых актов, управление по надзору за законностью постановлений судов по гражданским делам, то же по уголовным делам, управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношений, управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, управление по надзору за исполнением законов транспортными и таможенными органами и др.)
- 2) организационные, которые занимаются организационной работой (кадры, организационно-контрольное управление, центр информации и общественных связей и пр.).

Каждое подразделение Прокуратуры РФ ведает определенной отраслью надзора в масштабе страны, руководит, направляет и контролирует указанную сферу деятельности нижестоящих органов прокуратуры. Поэтому обязанности между оперативными работниками соответствующих подразделений строятся по зонально-предметному принципу. Зональные прокуроры осуществляют контроль за деятельностью нижестоящих прокуратур путем проверок с выездами на места. В состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем генерального прокурора Российской Федерации -- Главным военным прокурором. Особо подчеркнем, что это не самостоятельная, автономная прокуратура, а именно структурное подразделение единой Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Поэтому законодатель признал необходимым все правовые особенности организации и обеспечения деятельности военной прокуратуры отразить в едином Законе "О прокуратуре РФ" в качестве одного из его разделов. "Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры, -- сказано в ст. 47 Закона, -- обладают в пределах своей компетенции полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации".

2. В субъектах Федерации действуют прокуратуры, возглавляемые прокурорами, назначенными на должность сроком на пять лет Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с представительными (законодательными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Прокуроры субъектов федерации имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

В прокуратурах субъектов Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах (транспортных и природоохранных) образуются коллегии в составе прокурора, возглавляющего прокуратуру (председатель), его первого заместителя и заместителей, а также других работников органов прокуратуры. Персональный состав коллегий утверждается соответствующими прокурорами. В названных прокуратурах функционируют управления и отделы. Начальники этих подразделений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками прокурора субъектов РФ, им назначаются на должность и освобождаются от должности. В названных прокуратурах имеются старшие помощники и помощники прокурора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты,

следователи по особо важным делам и старшие следователи и их помощники, которые назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими прокурорами.

Структурные подразделения прокуратуры субъектов федерации в основе своей повторяют структуру Генеральной прокуратуры РФ. Но, естественно, без подразделений, присущих лишь ей, например. Главной военной прокуратуры.

Прокурор субъекта Российской Федерации и приравненный к нему прокурор руководит деятельностью прокуратур городов и районов и иных приравненных к ним прокуратур на основе федеральных законов и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издает приказы, указания, распоряжения, обязательные для всех подчиненных работников, может вносить изменения в штатные расписания своего аппарата и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации.

3. Первичным звеном прокурорской системы являются прокуратуры города и района и приравненные к ним прокуратуры. Прокуратуру города и района, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры (межрайонные, транспортные, природоохранные, обслуживающие места лишения свободы) возглавляют соответствующие прокуроры. В прокуратуре имеются первый заместитель, заместители, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты, старшие следователи и следователи (в прокуратурах города -- следователи по особо важным делам) и их помощники, назначаемые на должность и освобождаемые от должности прокурором субъекта Российской Федерации, приравненными к нему прокурорами. По решению Генерального прокурора Российской Федерации в указанных прокуратурах могут быть образованы отделы. Прокурор города, в том числе и с районным делением, руководит деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносит вышестоящему прокурору предложения об изменении штатной численности своего аппарата и подчиненных прокуратур, о расстановке кадров.

6. Охарактеризуйте функции Генерального прокурора РФ.

Ст. 17. Полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по руководству системой прокуратуры Российской Федерации.

1. Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

3. Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры Российской Федерации и их заместителей.

4. Генеральный прокурор Российской Федерации несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры настоящим Федеральным законом.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При этом если предложенная кандидатура не получит требуемого количества голосов. Президент РФ в течение тридцати дней должен представить Совету Федерации новую кандидатуру. Назначается Генеральный прокурор сроком на пять лет и подотчетен палатам Федерального Собрания и Президенту РФ, ежегодно представляя им доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению. Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Начальники главных управлений, управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям.

В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников. Все указанные должностные лица Генеральной прокуратуры назначаются на должности и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

7. Каков статус Генерального прокурора?

Систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, который руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за работой подчиненных ему прокуроров. Генеральный прокурор РФ непосредственно руководит деятельностью прокуроров субъектов Российской Федерации, а через них и деятельностью всех нижестоящих прокуроров -- районов, городских и соответствующих им прокуроров.

⇒ 1. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При этом если предложенная кандидатура не получит требуемого количества голосов. Президент РФ в течение тридцати дней должен представить Совету Федерации новую кандидатуру. Назначается Генеральный прокурор сроком на пять лет и подотчетен палатам Федерального Собрания и Президенту РФ, ежегодно представляя им доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей и других руководящих работников органов прокуратуры Российской Федерации, назначаемых Генеральным прокурором. Коллегия -- это совещательный орган, где осуждаются важнейшие проблемы деятельности прокуратуры: отчеты о работе структурных подразделений, результаты проверок работы нижестоящих прокурорских звеньев, кадровые вопросы.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционируют главные управления, управления и отделы. Начальники главных управлений, управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников. Все указанные должностные лица Генеральной прокуратуры назначаются на должности и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

В состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем генерального прокурора Российской Федерации -- Главным военным прокурором. Особо подчеркнем, что это не самостоятельная, автономная прокуратура, а именно структурное подразделение единой Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

⇒ Генеральный прокурор Российской Федерации несет ответственность за выполнение задач, возложенных на прокуратуру федеральным законодательством. Во исполнение этого требования он руководит системой органов прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры РФ приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации прокурорской деятельности и порядок реализации мер материального и социального обеспечения работников прокуратуры. В пределах штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

⇒ Генеральный прокурор в соответствии с действующим законодательством принимает участие в заседаниях Верховного Суда Российской Федерации; Генеральный прокурор или его заместители вправе приостановить исполнение приговора, которым в качестве меры наказания назначена смертная казнь; он вправе вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда Российской Федерации представление о даче судам разъяснений по вопросам применения законодательства при рассмотрении уголовных дел.

Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле.

В субъектах Федерации действуют прокуратуры, возглавляемые прокурорами, назначенными на должность сроком на пять лет Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с представительными (законодательными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Прокуроры субъектов федерации имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

8. Охарактеризуйте виды прокурорского надзора.

Надзор за исполнением законов

Это наиболее широкая и многогранная отрасль надзорной деятельности прокурора. Предметом ее является исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Как видим, в этой отрасли надзора наиболее рельефно проявляется деятельность прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единообразному его применению на всей территории Российской Федерации. Рассматриваемую отрасль принято именовать "общим надзором".

Ныне действующий Закон "О прокуратуре РФ" термин "общий надзор" не использует, что, однако, не препятствует применению его для характеристики деятельности прокуратуры в рассматриваемой области, а также в научных и публицистических работах, посвященных отраслям прокурорского надзора. Полномочия Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров в области общенадзорной деятельности весьма широки:

- ⇒ Прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов и организаций.
- ⇒ Он имеет доступ ко всем документам и материалам, с которыми считает необходимым познакомиться в связи с поступившими к нему сведениями о фактах правонарушений.
- ⇒ Прокурор может требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделять специалистов для выяснения возникающих вопросов,
- ⇒ проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им предприятий и организаций,
- ⇒ вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок не позднее десяти суток после их поступления. Установив факт преступного нарушения закона либо административного правонарушения, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения виновных к иной установленной законом ответственности. Прокуроры участвуют в заседаниях коллегий министерств и ведомств, заседаниях представительных органов, органов местного самоуправления. Само это участие используется в целях профилактики правонарушений, предупреждает подчас принятие министерствами и другими органами противоречащих закону актов. Прокуратура проверяет также законность административного задержания граждан и применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения. Установив незаконность применения таких мер, прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию. На выявленные нарушения законов прокурор реагирует посредством определенных актов (ст. 23--25 Закона). Характерными признаками всех этих актов является то, что они принимаются как итог всей предшествующей деятельности прокурора по проверке исполнения закона. Законом "О прокуратуре РФ" применительно к рассматриваемой отрасли надзора названы следующие акты: протест, представление и постановление.

Протест (ст. 23 Закона) прокурор приносит на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшим его, либо обращается в суд или арбитражный суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок. В случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа государственной власти или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста прокурор незамедлительно оповещается в письменной форме. При рассмотрении вопроса коллегиальным органом о дне заседания извещается прокурор, принесший протест.

Представление прокурора (ст. 24 Закона). Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, полномочным устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В отличие от протеста, который вносится в целях отмены конкретного нормативного акта, принятого в нарушение закона, представление, как правило, основывается на обобщенных материалах о распространенных нарушениях законности и обстоятельствах, способствующих таким нарушениям. Поводом для

внесения представлений в порядке общего надзора чаще всего являются материалы проверок исполнения законов на месте, изучение жалоб и заявлений граждан. Не позднее чем в месячный срок по представлению должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. Закон предусмотрел также, что в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор информирует об этом Президента Российской Федерации.

Постановление прокурора (ст. 25 Закона). Прокурор, исходя из характера допущенного нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Последнее подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результате рассмотрения прокурору сообщается в письменной форме. В качестве акта прокурорского надзора есть основания признать и заключения прокурора, которые он дает, участвуя в заседаниях представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, хотя Закон о прокуратуре эту форму не упоминает. В результате общего надзора могут быть выявлены данные, указывающие на признаки преступления, поэтому прокурор как орган уголовного преследования обязан возбудить уголовное дело.

Функции уголовного преследования лишь частная задача, проистекающая из общей глобальной -- надзора за законностью. Он же (надзор за законностью) является первоначальным этапом надзорной деятельности, который затем влечет за собой возбуждение уголовного дела, расследование преступления, передачу дела в суд и т.д.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Защита прав и свобод граждан прокуратурой как правоохранительным и правоприменительным органом всегда являлась глобальной задачей всех видов прокурорского надзора и всех прокурорских структур, функционирующих в стране.

Осуществляя надзор, прокуратура занимает особое, свойственное специфике ее деятельности место, никоим образом не конкурируя с другими правоохранительными органами и в первую очередь с судами, действующими в качестве органа правосудия.

Прокуратура в своей деятельности удачно восполняет некоторые изъяны судебной формы защиты прав (усложненный порядок, длительные сроки рассмотрения дел, удорожание правовых услуг и др.)...", граждане "...должны иметь выбор способа защиты, что прямо вытекает из идеи правового государства, конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина".

Количество обращений граждан в прокуратуру в 10 раз превышает число обращений в суды". Поэтому охрану и защиту прав граждан, когда это не в силах сделать суд, результативно и успешно берет на себя прокуратура.

Надзор за соблюдением прав и свобод гражданина (раздел III, глава 2 Закона О Прокуратуре РФ). Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. При этом прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешивается в оперативно- хозяйственную деятельность организаций (ст. 26 Закона). В ходе выполнения указанной задачи прокурор рассматривает и проверяет жалобы, заявления и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности виновных и возмещению причиненного ущерба. При этом прокурор действует в рамках тех же полномочий, которые свойственны его деятельности по общему надзору (ст. 22 Закона). При наличии оснований полагать, что нарушения прав и свобод человека и гражданина имеют характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, их совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Если нарушение прав и свобод гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор передает сообщение об этом и материалы проверки органу или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела об административном правонарушении. В случае нарушений прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушение коснулось значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств приобрело особое общественное значение,

прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. Правовыми актами реагирования прокурора в этой области его деятельности являются протест и представление (ст. 28 Закона).

Так, прокурор приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, органу или должностному лицу, издавшему этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Во всех иных случаях нарушения прав и свобод человека (когда это не связано с принятием незаконного акта) прокурор вносит в орган или должностному лицу представление об устранении допущенного нарушения.

Подробная и обстоятельная регламентация указанной надзорной деятельности прокуратуры содержится в приказе Генерального прокурора РФ № 30 от 22 мая 1996 г. "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина". В нем с особой значимостью подчеркивается, что основными направлениями надзорной деятельности считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

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

В системе отраслей прокурорского надзора эта отрасль занимает особое место, поскольку цель ее: обеспечить всесторонность, полноту и объективность исследования всех обстоятельств дела, принятие необходимых мер по раскрытию преступлений и привлечению к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, соблюдение установленного законом порядка расследования уголовных дел и законных интересов участников процесса и других лиц, выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие мер по устранению этих причин и условий (ст. 21' УПК).

Исходя из этого, предметом надзора являются: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования; законность принимаемых этими органами решений (ст. 29 Закона "О прокуратуре РФ"). Полномочия прокурора в этой области надзора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими законодательными актами Российской Федерации, приказами и другими актами Генерального прокурора, в частности Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности". Федеральным законом "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации". К ним же относятся и Указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам следствия и дознания, не требующие законодательного регулирования. Они также являются обязательными для исполнения всеми органами расследования. Например, приказы Генерального прокурора РФ № 31 от 29 июня 1994 г. "О повышении роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью и ее предупреждении"; № 10 от 21 февраля 1995 г. "Об организации прокурорского надзора за расследованием и раскрытием преступлений". К предмету надзора, как мы уже отмечали, отнесено исполнение закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Эта деятельность проводится органами внутренних дел, государственной безопасности, пограничной охраны, оперативными подразделениями федеральных органов налоговой полиции, службы внешней разведки, действующих в пределах их компетенции. Основным правовым актом, регламентирующим деятельность указанных структур, является упоминавшийся выше Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности". В целях борьбы с преступностью органы внутренних дел, органы безопасности осуществляют многообразные оперативно-розыскные мероприятия: опрос граждан, наблюдение, наведение справок, исследование предметов и документов, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных и иных переговоров и пр. (ст. 6 Закона). Естественно, что в процессе осуществления указанных мероприятий должны соблюдаться гарантии прав граждан. Для производства действий, связанных с ограничением прав и свобод, установленных Конституцией, таких, как неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных и иных переговоров, должно быть получено предварительное судебное решение. В случаях, не терпящих отлагательства, эти действия производятся до получения судебного решения "с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов" (ст. 8 Закона). В процессе осуществления надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и принимаемых при этом решениях прокурор вправе знакомиться с оперативно-служебными документами и иными сведениями, полученными при подготовке и проведении этих мероприятий. В случае нарушения органом (должностным лицом), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, прав и законных интересов граждан, юридических лиц прокурор обязан принять меры по устранению этих нарушений, восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного ущерба в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 21 Закона). Полномочия прокурора по надзору за законностью деятельности органов, осуществляющих предварительное расследование, дознание

и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Характерным отличием этой отрасли прокурорского надзора является то, что здесь прокурор обладает властно-распорядительными полномочиями: он не только выявляет нарушения закона, но и устраняет их своей властью. В процессе осуществления надзора прокурор дает органам дознания и следователю обязательные для них указания; ряд следственных действий мажа быть осуществлен лишь с согласия, утверждения, санкции прокурора. В качестве органов дознания уголовно-процессуальным законодательством (ст. 117 УПК) названы милиция, органы государственной безопасности, начальники исправительно-трудовых учреждений, органы пограничной охраны. Главное управление налоговых расследований, таможенные органы, а также ряд других органов и лиц. Обязанности по обнаружению преступлений и лиц, их совершивших, в полной мере могут выполняться лишь перечисленными органами и их должностными лицами. Уголовно-процессуальный кодекс установил два порядка дознания в зависимости от того, действуют ли органы дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, или же по делам, по которым оно не обязательно (ст. 118 УПК). По делам, по которым обязательно предварительное следствие, орган дознания возбуждает уголовное дело и, руководствуясь правилами уголовно-процессуального закона, производит неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления: осмотр, обыск, выемку, освидетельствование и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и свидетелей. Об обнаруженном преступлении и начатом дознании орган дознания немедленно уведомляет прокурора. Дознание этого вида должно быть окончено не позднее десяти суток, а дело передано следователю. После передачи дела орган дознания может производить по нему следственные и розыскные действия только по поручению следователя. В случае передачи дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания продолжает принимать оперативно-розыскные меры для установления преступника, уведомляя следователя о результатах. Дознание по делам, по которым следствие не обязательно, производится по тем же правилам, что и предварительное следствие, но за небольшими исключениями. Предварительное следствие осуществляется следователями прокуратуры, органов внутренних дел и органов безопасности по уголовным делам, отнесенным к их ведению (ст. 126 УПК). Однако прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления (ст. 31 Закона о прокуратуре РФ). При производстве предварительного следствия все решения о направлении следствия и производстве следственных действия следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, ко* да законом предусмотрено получение санкции прокурора. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и следователем определены ст. 25, 116, 211-- 217 УПК. Согласно этим нормам прокурор обязан во всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они не исходили. В пределах своей компетенции прокурор требует от органов дознания и следователя для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе расследования, установлении лиц, совершивших преступления, отменяет незаконные и необоснованные постановления, дает письменные указания о расследовании преступлений, избрании, отмене или изменении меры пресечения, квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления; поручает органам дознания исполнение постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу, обыске, выемке, розыске лиц, совершивших преступление; продлевает срок расследования и содержания под стражей в качестве меры пресечения; отстраняет лицо, производящее дознание, или следователя от дальнейшего ведения дознания или предварительного следствия, если им было допущено нарушение закона при расследовании дела.

Прокурор вправе также лично участвовать в производстве дознания и предварительного следствия, проводить отдельные следственные действия или расследование в полном объеме; изымать из органа дознания и передавать следователю любое дело, передавать дело от одного органа предварительного следствия другому, а также от одного следователя другому в целях обеспечения наиболее полного и объективного расследования. Прокурор обеспечивает защиту прав и законных интересов личности -- потерпевших от преступлений и иных лиц, участвующих в деле, принимает необходимые меры к охране их жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества (ст. 27' Основ уголовного судопроизводства). В целях обеспечения возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, прокурор предъявляет гражданский иск или поддерживает гражданский иск, заявленный потерпевшим (ст. 29 УПК). Прокурор следит за своевременным принятием мер, направленных на обеспечение предъявленного или возможного в будущем гражданского иска (ст. 30 УПК). Особое место занимает прокурорский надзор за соблюдением прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется уголовное преследование, -- подозреваемого и обвиняемого. Прокурор обязан следить за тем, чтобы этим лицам были разъяснены их права и обеспечена возможность их реального осуществления. При решении вопроса о даче санкции на арест прокурор должен тщательно ознакомиться со всеми

материалами, содержащими основания для заключения под стражу, и в необходимых случаях лично допросить подозреваемого или обвиняемого, а несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого -- во всех случаях (ст. 96 УПК). Бдительно следит прокуратура за тем, чтобы органы дознания своевременно реагировали на сигналы о совершенных преступлениях, не допускали сокрытия их от учета.

Актами прокурора в процессе осуществления надзора за следствием и дознанием являются: Указание - обращение прокурора, даваемое, как правило, в письменной форме в связи с возбуждением и расследованием дела, которое является для органа дознания и следователя обязательным. Несогласие с указанием и его обжалование не приостанавливает исполнение. Исключение может иметь место лишь в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 127 УПК, когда следователь выражает несогласие с указаниями прокурора о привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления и объеме обвинения - о направлении дела для назначения к слушанию или о прекращении дела. Во всех этих случаях следователь, возражая надзирающему прокурору, вправе представить дело вышестоящему прокурору с письменным изложением своих возражений. Вышестоящий прокурор или отменяет указание нижестоящего прокурора, или поручает производство по этому делу другому следователю (ст. 211, 212, 214 УПК).

Постановление -- решение, принимаемое по всем наиболее важным вопросам, возникающим в процессе надзора за расследованием преступлений -- о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, прекращении производства по уголовному делу, об отмене незаконных, и необоснованных постановлений следователей и лиц, производящих дознание (ст. 34, 112, 113.116.211УПК).

Представление -- требование прокурора, вносимое в соответствующий государственный орган, общественную организацию или должностному лицу о принятии мер по устранению нарушений закона и условий, способствовавших совершению преступлений. Представление может быть внесено и руководителю органа дознания (следствия) в связи с выявленными нарушениями закона, прав и законных интересов граждан. Не позднее месячного срока по представлению должны быть приняты необходимые меры и о результатах сообщено прокурору (ст. 21 УПК).

Санкция -- решение прокурора в случаях, когда органу дознания или следователю необходимо ограничить конституционные права и законные интересы подозреваемого или обвиняемого (заключение под стражу, залог, отстранение от должности).

Утверждение -- применяется прокурором в случаях, когда решение, принятое следователем, в последующих стадиях производства по делу становится также прокурорским решением; например, обвинительное заключение (ст. 217 УПК). Реализация этих, как и многих других, надзорных полномочий прокурора в сочетании с процессуальной самостоятельностью следователя, тесным взаимодействием его с органами дознания обеспечивает успешное раскрытие преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и иные назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу

Предметом надзора данного направления прокурорской деятельности являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и другие меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, арестованных, осужденных, и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Таким образом, надзор осуществляется как за законностью содержания в заключении лиц, в отношении которых приговор еще не вынесен, так и осужденных к лишению свободы и другим мерам наказания. В отношении первых проверяется в основном соблюдение уголовно-процессуальных норм, регламентирующих порядок и условия заключения под стражу в качестве меры пресечения, продление сроков содержания под стражей, освобождение незаконно содержащихся под стражей лиц. В отношении же осужденных -- исполнение требований Исправительно-трудового (уголовно-исполнительного) кодекса РФ. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор вправе посещать в любое время органы и учреждения, в которых содержатся под стражей и отбывают наказание осужденные (исправительно-трудовые воспитательно-трудовые колонии, тюрьмы), а также лица, находящиеся под следствием и подсудимые (изоляторы временного содержания, следственные изоляторы); опрашивать задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны арестованы, осуждены либо подвергнуты другим мерам принудительного характера, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права

- 3) дают заключения по вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства;
- 4) предъявляют иски, если этого требует охрана государственных и общественных интересов, прав и законных интересов граждан, и поддерживают их в суде;
- 5) опротестовывают незаконные и необоснованные приговоры, определения и постановления судов;
- 6) дают заключения в судах кассационной и надзорной инстанций по уголовным делам, рассматриваемым по протестам и жалобам;
- 7) проверяют законность и своевременность обращения к исполнению приговоров, определений и постановлений судов;
- 8) осуществляют надзор за исполнением приговоров, определений и постановлений судов;
- 9) принимают, меры в случаях, предусмотренных законом, к пересмотру приговоров, определений, постановлений судов в порядке надзора и, возобновлению уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» особо регламентирует полномочия Генерального прокурора Российской Федерации (ст. 35,38-39):

Нарушения закона и норм уголовного процесса, допущенные при рассмотрении уголовных дел судами всех инстанций, могут быть выявлены прокурорами различными способами: проверкой законности необоснованности приговоров по делам, рассмотренным судом без участия прокурора; участием прокуроров в судах кассационной и надзорной инстанций; проверкой своевременности и правильности обращения, приведения приговора к исполнению, а также хода самого исполнения приговора; обобщением судебной практики по уголовным делам за определенный период или по отдельным категориям уголовных дел. К числу правовых актов, способствующих устранению нарушений законов, допущенных при рассмотрении судами уголовных дел, относятся: заявления, ходатайства, заключения, протесты и представления прокуроров. Перечисленные правовые средства выявления нарушений закона и средства прокурорского реагирования на установленные нарушения, составляющие предмет надзора за соблюдением законности. При рассмотрении уголовных дел в судах, органически взаимосвязаны, они находятся в полном соответствии с демократическими принципами уголовного судопроизводства с содержащимся в его основе принципом законности. Деятельность суда по отправлению правосудия по уголовным делам имеет огромное воспитательное воздействие. Всей своей деятельностью суд воспитывает граждан в духе точного и неукоснительного исполнения законов, соблюдения дисциплины труда, честного отношения к государственному и общественному долгу.

Как известно отдельные практики, (необоснованно сужая пределы прокурорского надзора в суде) сводят его к надзору за законностью и обоснованностью приговоров, определений и постановлений, вынесенных судебными органами. Вывод о том, что прокурор осуществляет надзор не за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел, - а осуществляет надзор за законностью и обоснованностью только судебных актов, т.е. приговоров, определений и постановлений судебных органов, не соответствует Конституции и Закону о прокуратуре Российской Федерации, а также УПК. Если обратиться к содержанию указанных нормативных актов, то можно увидеть, что они охватывают широкий круг полномочий прокурора, в том числе поддержание государственного обвинения опротестование незаконного и *необоснованного приговора и надзор за его исполнением и т.д. В конечном итоге все полномочия прокурора в суде сводятся к одному -- установлению истины по уголовному делу; торжеству законности в правосудии по уголовным делам. Поэтому неправильно истолковывать процессуальное положение прокурора в судебном процессе, сужая его полномочия и несправедливо сводя их к поддержанию обвинения и опротестованию приговоров, определений и постановлений суда.

Перед органами, осуществляющими этот надзор, стоят и другие важные задачи: выявление и устранение нарушений норм материального и процессуального права; устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие мер по их устранению; усиление борьбы с преступностью, а в связи с этим влияние суда на сокращение, а затем искоренение преступности, охрана прав и законных интересов участников процесса.

10. Изложите требования, предъявляемые к кандидатам на должность прокурора и следователя.²

Основными задачами аттестации прокурорских работников являются: определение служебного соответствия занимаемой должности; выявление перспективы использования потенциальных возможностей и способностей; стимулирование роста профессиональной компетенции; определение направлений повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки;

² В.П.Рябов, доктор юридических наук, профессор кафедры «Медицина в деятельности прокурора»

внесение предложений о перемещении кадров, освобождении работника от должности, а также переводе на более (или менее) квалифицированную работу.

Корректное решение любой из этих задач возможно на основе анализа профессиональных и личностных качеств.

В качестве исходных положений выделены общие требования к прокурорским работникам, содержащиеся в ст. 37 Закона о прокуратуре. К ним относятся:

1. морально-этические свойства и качества;
2. наличие юридического образования, отвечающего требованиям и условиям деятельности прокуратуры;
3. состояние здоровья, позволяющее выполнять общие для всех прокурорских работников виды деятельности, вне зависимости от конкретного участка, на который данное лицо назначается (например, вне зависимости от участка работы оно должно выезжать на место происшествия для осмотра, участвовать в суде по уголовным делам).

Исследование показало, что для установления служебного соответствия в качестве исходного норматива должны быть определены основные требования к каждой должности прокурорского работника, включая общие требования ко всем работникам, а также специфические требования, наличие которых создает предпосылки для надлежущего исполнения обязанностей применительно к различным их категориям (иерархического уровня и отраслевой направленности).

Анализ показывает, что в 85% аттестаций для работников горрайпрокуратур конкретизированы или выделены с различной полнотой только те качества аттестуемых, которые выражают общие требования ко всем работникам и определяются самой принадлежностью к прокуратуре.

Наиболее часто выделяются такие из них, как: добросовестность -- 52 %;

дисциплинированность -- 30%; принципиальность -- 25%; внимательное и уважительное

отношение к гражданам, корректность, вежливость, тактичность -- 24 %;

скромность -- 22 %;

трудолюбие -- 20%; требовательность к себе и самокритичность -- 19 %;

исполнительность -- 19 %.

Можно заметить, что прокуроры, составляющие аттестации, оперируют преимущественно качествами и характеризующей их терминологией, выделенными в нормативах Генеральной прокуратуры. И поскольку такие нормативы явно недостаточны, прокуроры дополняют аттестации на основе собственного опыта и личных представлений. Но эти представления далеко не всегда соответствуют реальному положению. В большинстве аттестаций приоритет отдается оценке профессиональных знаний, умений, навыков.. Моральной же сфере уделяется явно недостаточное внимание.

Очевидны трудности при установлении и точном определении такого рода качеств. Но делу может помочь составление научно выверенных классификаторов (профессиограмм), содержащих достаточные перечни необходимых качеств для определенных прокурорских должностей.

В числе квалификационных признаков, необходимых для оценки соответствия того или иного лица требованиям, предъявляемым к прокурорскому работнику, за последний период выделились в самостоятельный раздел требования обеспечения безопасности. В этих требованиях содержится, как минимум, три группы: информационной, материальной и физической безопасности прокурорских работников и членов их семей.

В первой группе выделяются требования обеспечения сохранности как собственно прокурорской или следственной информации, создаваемой в процессе функционирования прокуратуры (служебная, в том числе следственная тайна), так и коммерческой, банковской, иной предпринимательской, адвокатской информации, личной тайны отдельных граждан, а также защиты от «утечки» информации с компьютеров, от установки прослушивающих устройств или иными способами.

Во второй группе выделяются требования соблюдения закона при принятии прокурорами и следователями решений, в результате которых определенному лицу причиняется материальный или моральный ущерб, подлежащий, при несоблюдении закона, возмещению (арест имущества, вкладов, банковских счетов, задержание и арест лиц, отстранение от должности и т. п.).

В третьей группе выделяются требования соблюдения правил личной безопасности прокурорскими работниками и членами их семей, принятия мер обеспечения такой безопасности, выполнения условий ношения, хранения и основания применения огнестрельного оружия, иных средств безопасности и пресечения преступных действий, задержания преступников прокурорскими работниками.

При определении служебного соответствия прокурорских работников должны более полно и последовательно оцениваться новые требования к ним, порождаемые изменившимися политическими, социальными условиями их деятельности. Это--соблюдение принципа внепартийности прокурорской деятельности (закреплен в п. 3 ст. 4 Закона о прокуратуре), и независимости от материально-экономических воздействий (.определен в п. 4 ст. 4). Между тем в изученных материалах не содержится указаний на соблюдение этих принципиальных требований

закона самими прокурорскими работниками, которые, на наш взгляд, должны содержаться в каждой аттестации.

Из ст. 37 Закона о прокуратуре следует, что при аттестации в обязательном порядке отражается, способно ли данное лицо по состоянию здоровья выполнять возлагаемые на него обязанности. Значит, информация об этом должна быть обязательным элементом аттестационных характеристик. Однако в изученных материалах сведения об этом практически отсутствуют. Понятно, что есть объективные обстоятельства (отсутствие нормативов и медицинских противопоказаний для работы в качестве прокуроров и следователей). Но само наличие такой нормы требует ее безотлагательной реализации путем создания необходимых нормативов, принятия организационных и иных мер. Актуальность создания соответствующего механизма возрастает в связи с оснащением прокурорских работников табельным оружием, иными специальными средствами и установлением медицинских противопоказаний, зафиксированных в нормативной форме. Учитывая, что для прокурорских работников признается профессионально значимым определенный стандарт состояния здоровья, представляется важным отслеживание динамики такого состояния. Меры, принимаемые самими прокурорскими работниками по поддержанию и укреплению своего здоровья, должны находиться в совокупности положительно оцениваемых действий, качеств при принятии управленческих решений. Состояние и изменения профессиональной квалификации прокурорского работника целесообразно отражать в квалификационном аттестате, а состояние здоровья -- в медицинском аттестате, которые могли бы включаться в состав личного дела.

При аттестации прокурорских работников--руководителей прокуратур или их структурных подразделений самостоятельным показателем необходимо выделять характеристику их роли в повышении квалификации подчиненных работников, организации их деятельности, формировании новых подходов к организации работы, учитывая остроту процесса изменения отживших стереотипов мышления и поведения в изменяющихся условиях. Предлагается деятельность руководителя по инструктированию, контролю исполнения поручений подчиненными, практическому и повседневному обучению «на рабочем месте» выделять самостоятельным пунктом при их аттестации и принятии в отношении их кадровых решений.

Вопросы аттестации существенно меняют свое значение и содержание в связи с целесообразностью рассмотреть (в рамках работы по внесению изменений в Закон о прокуратуре) и вопрос об обоснованности сохранения в новых условиях развития российской государственности требования о назначении прокуроров на 5-летний срок полномочий. С этим же связано и решение вопроса о расширении полномочий горрайпрокуроров в применении мер поощрения и дисциплинарного воздействия к подчиненным им работникам.

Наряду с системой аттестации, особенно первичной, целесообразно ввести квалификационный экзамен для прокуроров и следователей. Экзамен мог бы назначаться как в установленных законом случаях, так и по решению компетентного прокурора, а также по заявлению соответствующего работника прокуратуры, например, для сокращения срока стажировки или ее непроведения при условии сдачи квалификационного экзамена. Принятие такого экзамена могли бы осуществлять создаваемые в органах прокуратуры, помимо аттестационных, квалификационные комиссии. В состав таких комиссий должны входить, помимо традиционно назначаемых руководящих работников прокуратуры, также наиболее квалифицированные методисты, прокуроры-криминалисты, представители научных, учебных учреждений прокуратуры.

Актуальность неотложного рассмотрения названных проблем обусловлена значительностью объемов работы по аттестации и важностью решений, принимаемых по ее результатам.

Исследования показали, что одна из основных проблем в органах прокуратуры при принятии любых управленческих решений, которые сопряжены с необходимостью дать оценку прокурорскому работнику, заключается в недостаточной разработанности соответствующих показателей применительно к условиям деятельности прокуратуры. Частично этот пробел восполняется нормативными и методическими документами Генеральной прокуратуры. Однако нормативные акты и методические рекомендации по кадровым вопросам не содержат четких и систематизированных комплексов требований, характеризующих профессиональные и личностные качества прокурорских работников. Тем более эта задача практически не решена применительно к прокурорским работникам различного должностного уровня и отраслевой направленности их деятельности.

Требуется пакет нормативно-методических документов, которые содержали бы обобщенные комплексы дифференцированных требований к прокурорам и следователям различного уровня, создающих механизм применения ст. 37 Закона о прокуратуре. В них, в частности, должны быть определены требования к профессиональным и личностным качествам прокурорских работников. Они используются при назначении на должность, перемещении, аттестации, принятии мер поощрения и взыскания, выборе средств повышения квалификации, в том числе при составлении планов-заданий о необходимости получения знаний по конкретным аспектам деятельности в

соответствии с приказом Генерального прокурора РФ. № 640к--93 г. и других управленческих решений.

Имеются в виду прежде всего положения о структурных подразделениях аппаратов прокуратур, должностные инструкции для прокурорских работников каждой из должностей, предусмотренных номенклатурой должностей и их профессиограммы, а также Положение о прохождении службы в органах прокуратуры, принятие которого прямо предусмотрено в ст. 40 Закона о прокуратуре. В сочетании с Инструкцией об аттестации, которая должна в таком случае содержать совокупность норм о процедурах аттестации, они создадут должную основу для принятия научно обоснованных управленческих решений в рассматриваемой сфере и могут оказать непосредственное воздействие на результаты деятельности прокуроров и следователей по выполнению их функций.

Используемая литература:

1. Басков В.И. Прокурорский надзор. 2-е издание, М.: "Бек" 1996 г.
2. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник, М. "Бек" 1995.
3. Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. Сборник научных трудов. М., "Манускрипт", 1994.
4. Меньшиков В. Прокурор - адвокат государства. Российская юстиция №1 1995,
5. Татаркин В. Прокуратура готовится к новой роли. Российская юстиция № 1 1995 с.6-7.
6. Судоустройство и правоохранительные органы в РФ.(учебник) ред. доц. В.И. Шевцов. М.: "Теис" 1996г.
7. Правоохранительные органы РФ. ред. В.П. Божьев. М., "Спарк" 1996г.
8. Комментарий к Конституции РФ. ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд "Правовая культура", 1996г.
9. Комментарий к Конституции РФ. ред.: Б.Н. Топорин, Ю.М. Батурин, Р.Г. Орехов. М.: "Юридическая литература" 1994г.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ
2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ
3. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" в ред. от 17 ноября 1995 г.(СЗ .№ 47,1995 г., ст. 4472
4. Постановление Президиума Верховного Совета РФ "Об органах военной прокуратуры" от 13 января 1992 г. (ВВС, 1992, № 5, ст. 202)

ⁱ This file was created on Saturday, Nov. 30 by Andrei V. Mironov