

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА, ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

О.В. Воронин

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ**

*Учебное пособие для студентов
высших учебных заведений
по специальности 021100 «Юриспруденция»*



Томск – 2007

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91П.808

В 752

В 752 **Воронин О.В.** Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.

ISBN 978-5-89503-345-6

В учебном пособии рассматриваются вопросы организации и деятельности современной российской прокуратуры, дается анализ действующему законодательству, регулиющему формирование, устройство и осуществление прокуратурой возложенных на нее функций, уделяется внимание основным теоретическим и практическим проблемам деятельности прокурорских органов. Пособие предназначено для студентов дневной, заочной и вечерней (очно-заочной) форм обучения. Оно также может быть использовано практическими работниками.

Учебное пособие подготовлено по состоянию законодательства и правоприменительной практики на октябрь 2007 г.

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91П.808

Научный редактор: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ **Ю.К. Якимович**
Рецензент: заместитель прокурора Томской области,
старший советник юстиции,
заслуженный юрист РФ **Т.Н. Мелихова**

Автор выражает благодарность работникам прокуратур Томской области, Ленинского района г. Томска и Томского городского следственного отдела следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Томской области за оказанную помощь в сборе практического материала.

ISBN 978-5-89503-345-6

© О.В. Воронин, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Основные положения курса «Прокурорский надзор в РФ»	7
1.1. Понятие и значение прокуратуры РФ	7
1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти ...	11
1.3. Цели и задачи прокурорской деятельности	21
1.4. Принципы организации и деятельности прокуратуры	24
1.5. Понятие прокурорского надзора.....	29
1.6. Соотношение прокурорского надзора с другими видами контроля и надзора	34
1.7. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе	37
1.8. Роль директив Генерального прокурора в деятельности органов прокуратуры	43
Глава 2. Возникновение и развитие прокуратуры в России. Развитие законодательства о прокуратуре	48
2.1. Становление института прокуратуры в Российской империи (1722 г. – начало XX в.).....	48
2.2. Становление и развитие советской прокуратуры (1922–1992 гг.)	56
Глава 3. Функции и направления деятельности органов прокуратуры	66
3.1. Понятие и система функций российской прокуратуры	66
3.2. Понятие, критерии выделения и виды отраслей прокурорского надзора	70
3.3. Основные направления, приоритетные направления и участки прокурорской деятельности	74
Глава 4. Правовые средства прокурорского надзора	78
4.1. Правовые средства прокурорского надзора: понятие и виды	78
4.2. Полномочия прокурора.....	80
4.3. Акты прокурорского реагирования	81
4.4. Механизм реализации правовых средств.....	90
Глава 5. Организация работы в органах и учреждениях прокуратуры	96
5.1. Содержание организации работы в прокуратуре	96
5.2. Коллегии и совещания в прокуратуре	99

5.3. Планирование в органах прокуратуры	103
5.4. Учет и отчетность в органах и учреждениях прокуратуры	105
5.5. Контроль и проверка исполнения	107
Глава 6. Государственная служба и кадровое обеспечение в органах и учреждениях прокуратуры	111
6.1. Понятие службы в органах прокуратуры	111
6.2. Условия и порядок приема на службу в органы прокуратуры	116
6.3. Классные чины прокурорских работников	121
6.4. Работа с кадрами в органах прокуратуры	126
6.5. Аттестация работников прокуратуры	132
6.6. Подготовка и повышение квалификации	135
6.7. Дисциплинарная практика в органах прокуратуры.....	135
6.8. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников.....	137
Глава 7. Система органов и учреждений прокуратуры и ее организационная структура	141
7.1. Система, структура и состав органов прокуратуры	141
7.2. Порядок формирования органов прокуратуры	144
7.3. Генеральная прокуратура РФ: структура, состав и компетенция	149
7.4. Территориальные органы прокуратуры: структура, состав и компетенция	154
7.5. Главная военная прокуратура: структура, состав и компетенция	159
7.6. Специализированные прокуратуры: структура и компетенция	163
7.7. Следственный комитет при прокуратуре РФ.....	166
Нормативно-правовые источники	175
Литература.....	185

Светлой памяти
Александра Ивановича Данилюка
посвящается

ВВЕДЕНИЕ

Основная цель настоящего пособия заключается в создании условий для успешного усвоения теоретических положений учебной дисциплины «Прокурорский надзор» и современного законодательства о прокурорском надзоре в Российской Федерации.

Прокурорский надзор – это, прежде всего, система знаний о правовой и социальной природе прокурорского надзора, правовом статусе прокуратуры, а также целях, задачах, функциях, направлениях, формах и методах ее деятельности. В рамках этой дисциплины изучаются вопросы о месте прокуратуры в системе органов государственной власти и особом назначении прокуратуры – осуществлении от имени государства надзора за точным и единообразным соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории России законов.

В учебном пособии «Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части» рассматриваются понятие, содержание и система прокурорского надзора как вида государственной деятельности; исторические этапы становления отечественной прокуратуры; предмет, цели, задачи, методы и пределы прокурорского надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования; вопросы о понятии, природе, целях и задачах прокуратуры; месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов России; правовые основы и принципы организации и деятельности современной отечественной прокуратуры; функции и основные направления деятельности; организация работы и управления в органах прокуратуры; вопросы государственной службы и кадрового обеспечения в органах и учреждениях прокуратуры. Кроме того, отдельное внимание уделено проблемам устройства отечественных прокурорских органов и учреждений: раскрывается система и структура территориальных и специализированных органов прокуратуры, их состав, освещаются компетенция, устройство и порядок формирования Следственного комитета при прокуратуре РФ.

В учебном пособии представлен широкий спектр нормативно-правовых источников, включающий в себя основные приказы и указания Генерального прокурора РФ, а также научной, учебной и учебно-методической литературы по современным проблемам прокурорского надзора в РФ.

Автор выражает персональную благодарность заслуженному юристу РФ, доктору юридических наук, профессору Юрию Константиновичу Якимовичу, заслуженному юристу, старшему советнику юстиции, заместителю прокурора Томской области Татьяне Николаевне Мелиховой, юристу первого класса, заместителю Томского городского следственного отдела следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Томской области Марку Сергеевичу Харламову, юристу первого класса, помощнику прокурора Ленинского района г. Томска Максиму Андреевичу Богданову за ценные советы и предоставленный практический материал при подготовке и написании настоящей работы.

...Прокурор есть живое напоминание закона...

А.Ф. Кони

Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КУРСА «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РФ»

1.1. Понятие и значение прокуратуры РФ

Русский термин «прокуратура» происходит от латинского глагола «*procurare*», что означает «заботиться», «предотвращать», «обеспечивать», «ухаживать», «заведовать». Возникновение прокуратуры как особого института государственной власти относится к XIII–XIV вв. В это время во Франции складывается специальный орган публичного обвинения в лице так называемых «*officiers du roi*», «*avocats du roi*», «*gens du roi*» («слуг короля», «адвокатов короля», «людей короля»)¹. Изначально это были лица, выбираемые королем или иным крупным сеньором для представительства в суде, главным образом, по уголовным делам². Позже на них была также возложена обязанность наблюдения за законностью. Как самостоятельный централизованный государственный институт прокуратура оформляется при Наполеоне I. Французский закон от 20 апреля 1810 г. окончательно отделил прокуратуру от адвокатуры, придал ей иерархическое устройство со строгой субординацией низших чинов вышестоящим, дополнительно возложил на нее функцию представительства правительства по всем судебным

¹ См.: Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001. – С. 3.

² Появление прокуратуры как самостоятельного органа власти традиционно связывают с ордонансом (эдиктом) от 25 марта 1302 г. французского короля Филиппа IV Красивого, учредившего институт «людей короля» как органа представительства королевских интересов в судебных делах. Подробнее см.: Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации. – М., 1996. – С. 196.

делам, а также обязанность осуществлять надзор за деятельностью суда. Руководство прокуратурой было возложено на министра юстиции. К началу XIX в. под французским влиянием этот тип устройства прокуратуры стал господствующим практически на всем Европейском континенте. Таким образом, исторически возникновение прокуратуры как особого института государственной власти обусловлено специализацией адвокатской деятельности.

Хотя сам институт прокуратуры был заимствован Петром I из Швеции, прототипом отечественной модели прокуратуры также послужила прокуратура Франции.

Собственно термин «прокуратура» в современном мире распространен мало. В романских государствах этот институт чаще всего именуют «публичным министерством» (*Ministerio Publico* – в Италии, *Ministere public* – в Испании), в Германии – «службой государственного поверенного» (*Staatsanwaltschaft*). В США аналог прокуратуры именуется «атторнейской службой» (*Attorneys' service*)³.

Действующее российское законодательство определяет прокуратуру как единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (ст. 1 Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», далее – «Закон о прокуратуре»).

Такое легальное определение означает, что:

1. Прокуратура, прежде всего, является легитимным органом, т.е. ее устройство, организация и компетенция определяются в соответствии с Конституцией РФ, Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством, регулирующим ее деятельность. Кроме того, ст. 1 Закона о прокуратуре устанавливает, что она осуществляет свою деятельность от имени государства – Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что законодательный статус прокуратуры РФ устанавливается на самом высоком юридическом уровне – Конституцией РФ, обладающей высшей юридической силой и имеющей прямое действие на всей территории России.

2. Для достижения стоящих перед прокуратурой РФ как органом государства задач она наделена государственно-властной компетенцией, которая закрепляется федеральным законодательством и реализуется через систему полномочий ее должностных лиц – прокурорских работ-

³ Додонов В.Н., Крутских В.Е. Указ. соч. – С. 3.

ников в установленном Законом о прокуратуре (и ином федеральном законодательстве) порядке.

3. Прокуратура РФ имеет территориальный масштаб своей деятельности. Будучи федеральным органом власти, она распространяет свою деятельность на всю территорию Российской Федерации независимо от конституционно-правовых особенностей статуса некоторых субъектов Федерации или специфики отдельных административно-территориальных единиц.

4. Прокуратура РФ является централизованной системой органов, включающей в себя Генеральную прокуратуру РФ, территориальные и специализированные органы, а также совокупность научных, научно-исследовательских, консультативных, образовательных и издательских учреждений.

5. Прокуратура РФ осуществляет свою деятельность в строго определенных действующим законодательством формах и видах. Закон о прокуратуре (ст.ст. 1, 2, 7–10) к ним относит: осуществление прокурорского надзора, реализацию уголовного преследования, участие в судах и в заседаниях представительных органов государственной власти и местного самоуправления, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество, а также рассмотрение и разрешение обращений, содержащих сведения о нарушениях закона.

6. При реализации возложенных на нее задач она обладает институциональной и функциональной независимостью, которая обеспечивается отдельным предметом ведения (прокурорской деятельности), особым порядком назначения на должность и освобождения от должности прокурорских работников, принудительным порядком реализации прокурорских полномочий.

Отмеченные признаки характеризуют прокуратуру преимущественно как одну из частей российского государственного аппарата. Вместе с тем, помимо указанных особенностей, отечественная прокуратура имеет ряд специфических черт, характеризующих ее как специализированный орган и раскрывающих ее значение как особого государственно-правового института.

Во-первых, она является преимущественно надзорным органом. Статья 1 Закона о прокуратуре называет основным направлением ее деятельности надзор за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории России законов. Специфика этого надзора заключается в том, что он охватывает деятельность большей части других органов

власти, действующих на территории России, – всех отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также иных государственных и негосударственных органов контроля и надзора. При этом важно иметь в виду, что осуществление надзора является не единственным направлением деятельности российской прокуратуры.

Во-вторых, отечественная прокуратура является правоохранительным органом. Это означает, что она является «одним из органов государства, специально предназначенных для осуществления правоохранительной функции присущими ей методами»⁴. К числу таких методов можно отнести реализацию уголовного преследования лиц, совершивших преступления, поддержание государственного обвинения в суде, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Следует иметь в виду, что не вся деятельность прокуратуры охватывается содержанием правоохранительной функции. В частности, участие прокурора в работе представительных органов власти или правотворчестве едва ли возможно отнести к реализации данного направления деятельности.

В-третьих, по мнению некоторых отечественных ученых, одна из основных особенностей российской прокуратуры заключается в том, что она представляет собой также орган надзора центральной (федеральной) власти за деятельностью местных и региональных органов публичной власти⁵. Другим словами, она выступает в качестве «инструмента, позволяющего сохранять единое законодательное пространство федеративного государства»⁶, средства укрепления вертикали центральной государственной власти.

Наконец, специфика российской прокуратуры заключается в том, что она является или может являться участником большинства возникающих правоотношений (главным образом, охранительных). Практически все действующее процессуальное законодательство предусматри-

⁴ *Галузо В.Н.* Система правоохранительных органов России. – М., 2000. – С. 116–117.

⁵ См.: *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // *Избранные статьи (1985–1996)*. – Томск, 1997.

⁶ *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. – Ростов н/Д, 1999. – С. 498.

вает возможность участия прокурора при рассмотрении и разрешении того или иного правового спора ⁷.

Таким образом, основное значение современной российской прокуратуры как органа государственной власти усматривается в обеспечении единого законодательного пространства федеративного государства путем использования надзорных и правоохранительных методов, а также возможностью участия в качестве представителя государства в возникающих правовых спорах (правоотношениях).

1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти

Вопрос об определении места прокуратуры в современной системе органов государственной власти РФ вызывает ожесточенные дискуссии. Эта проблема имеет ряд историко-правовых предпосылок.

Во-первых, на протяжении почти трехсотлетней истории роль прокуратуры неоднократно менялась. Изначально она была учреждена как орган императорского надзора за точным и единообразным исполнением императорских актов и велений. Ярким выражением роли прокуратуры того времени является ставшая впоследствии крылатой для науки прокурорского надзора фраза Петра I, произнесенная им перед Сенатом во время представления первого генерал-прокурора: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте...»⁸ Такая модель прокуратуры фактически просуществовала до судебной реформы 1864 г., когда надзорные полномочия прокурора были обусловлены и ограничены осуществлением функциями уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. Сама прокуратура превратилась из надзорного органа в учреждение, призванное обслуживать преимущественно интересы правосудия, главным образом по уголовным делам. Этот тип прокуратуры (прокуратура, прежде всего, как орган уголовного преследования) просуществовал до 1917 г. В советское время прокуратура была возрождена и развивалась как орган надзора за законностью⁹. В 1992 г. была об-

⁷ См.: Халиулин А.Г. Прокуратура в системе органов Российского государства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. – Ч. 1. – М., 2005. – С. 12.

⁸ Цит. по: Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Российские прокуроры. – М.: Мол. гвардия, 1999. – С. 11.

⁹ Несмотря на то, что надзорные полномочия прокурора являлись основными, организационно прокурорские органы в первые годы советской власти нераз-

разована многофункциональная, или смешанная, модель прокуратуры, сочетающая в себя как надзорную функцию, так и функцию уголовного преследования. Таким образом, приведенная историческая ретроспектива показывает, что довольно трудно определить наиболее характерный для нашего государства исторический тип прокуратуры.

Во-вторых, научно-теоретические основы прокурорского надзора и прокурорской деятельности были сформированы в основном в советский период. Советская доктрина государственного строительства официально не признавала теорию разделения властей. Прокуратура традиционно рассматривалась как самостоятельная система контрольно-надзорных органов, подотчетных высшему государственному органу – Верховному Совету СССР (именно поэтому прокурорский надзор считался высшим государственным надзором). Признание приоритета принципа разделения властей в современном государственно-правовом устройстве подвигло ряд ученых начать поиски места прокуратуры в системе органов государственной власти с учетом классической триады разделения властей. При этом отсутствие теоретических и правовых традиций заставило одних определять ее институциональную принадлежность путем отнесения к той или иной традиционной ветви власти, других – путем признания за ней особой государственно-правовой природы.

Наконец, отсутствию однозначных подходов к рассматриваемому вопросу способствует неопределенность действующего законодательства относительно природы прокурорских органов. С одной стороны, ст. 11 Конституции РФ, устанавливая перечень государственных органов РФ, вообще не называет среди них прокуратуру. С другой – ст. 129 Конституции РФ, определяя правовой статус прокуратуры наряду с судебными органами в главе 7, не раскрывает ни характер связи между ними, ни правовую природу прокуратуры. В свою очередь, Закон о прокуратуре, устанавливая компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры, также оставляет открытыми вопросы об ее государственно-правовой природе, месте и уровне в системе органов власти. Очевидно, что такой подход законодателя создает предпосылки для

рывно были связаны с судебной системой. Генеральный прокурор РСФСР, а позже и Генеральный прокурор СССР осуществляли свои полномочия при Верховных Судах РСФСР и СССР соответственно. Подробнее см.: *Положение о судостроительстве РСФСР 1922 г.*; *Положение о Верховном Суде СССР 1924 г.*

конструирования различных теоретических моделей относительно природы прокуратуры, в том числе и довольно радикальных.

В современной науке прокурорского надзора существует несколько точек зрения относительно правовой природы прокурорских органов. Указанные позиции условно можно сгруппировать в два подхода:

1. Прокуратура принадлежит одной из традиционных ветвей власти или образует самостоятельную ветвь власти.

2. Прокуратура, не принадлежа ни к одной из традиционных ветвей власти и не образуя отдельную ее ветвь, занимает особое место в системе отечественных государственных органов.

Первый подход составляют взгляды на прокуратуру как на орган представительной¹⁰, исполнительной¹¹, судебной¹² и президентской¹³ ветвей власти, а также как на орган самостоятельной контрольной власти¹⁴.

По мнению сторонников первой позиции, прокуратура представляет собой орган представительной (законодательной) ветви власти, так как основным предметом прокурорской деятельности является надзор за исполнением и соблюдением действующего законодательства, принятие которого является результатом деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти. В этой связи, поскольку прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, она принадлежит к законодательной ветви власти как ее контрольный орган.

Сторонники второго подхода исходят из того, что контроль (надзор) за исполнением законов является функцией исполнительной власти, поэтому прокуратура как орган надзора должна относиться именно к этой ветви власти. Дополнительным аргументом, по их мнению, также является исторический опыт функционирования этого органа в составе Министерства юстиции Российской империи, а позже РСФСР.

¹⁰ Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: Учебное пособие. – Екатеринбург, 1994. – С. 8.

¹¹ Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999. – С. 11.

¹² Настольная книга государственного служащего. – М., 1999. – С. 44.

¹³ Королев Г.Н. Прокуратура РФ в период правовой реформы: Лекция. – Ижевск, 1998. – С. 7.

¹⁴ Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 1999. – С. 358-375.

Буквальное толкование главы 7 «Судебная власть» Конституции РФ, включающей ст. 129, в которой приведены понятие прокуратуры, порядок назначения ее высших должностных лиц, позволяет некоторым ученым формально относить этот орган к судебной ветви власти. При этом подчеркивается, что основной целью прокуратуры, прежде всего, является обеспечение интересов правосудия, в основном при рассмотрении и разрешении уголовных дел.

Сторонники отнесения прокуратуры к президентской ветви власти исходят из того, что Президент РФ, как глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина имеет значительное влияние на процессы формирования, организации и функционирования органов прокуратуры. Кроме того, отнесение прокуратуры к президентским структурам позволяет ей «стоять» над иными федеральными и региональными органами власти и осуществлять единый независимый надзор за соблюдением Конституции РФ, законов, действующих на территории РФ, а также прав и свобод человека и гражданина всеми иными органами власти.

Любопытный подход предлагают ученые, считающие прокуратуру представительницей отдельной контрольной ветви власти. По их мнению, современное устройство государственной власти не укладывается в традиционную триаду. Наряду с представительной, исполнительной и судебной властью фактически существуют иные ветви власти, такие, как избирательная, контрольная и т.д. Яркими представителями последней как раз и являются органы прокуратуры.

Несмотря на внешнюю логичность приведенных суждений, практически все они обладают следующими недостатками.

Во-первых, для них характерно отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствуют, либо противоречат действующему законодательству. К примеру, довольно проблематично вести речь о существовании отдельной контрольной ветви власти или об отнесении прокурорских органов к президентским структурам.

Во-вторых, как правило, сторонники приведенных позиций сводят роль современной прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно, надзорной), в то время как современная российская прокуратура является многофункциональным органом. Игнорирование других направлений деятельности прокуратуры способствует формированию неправильных представлений о функциональном содержании той или иной ветви власти, а также неадекватному отраже-

нию значения прокурорских органов в российском государственном аппарате.

Наконец, изложенные суждения по существу представляют собой, на наш взгляд, не совсем удачную попытку модификации существовавшего в советской науке подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом современной теории разделения властей. При этом авторы того или иного взгляда чисто формально относят этот орган к какой-либо ветви власти на основании, как правило, одного признака, не раскрывая сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, функционирование прокуратуры довольно продолжительное время в составе Министерства юстиции позволяет относить ее к исполнительной ветви власти; включение основных положений, регулирующих ее статус, в главу 7 «Судебная власть» Конституции РФ – к судебной; подотчетность прокуратуры в советское время высшему представительному (законодательному) органу – Верховному Совету СССР – к законодательной ветви власти.

На наш взгляд, более продуктивным является рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в то же время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Такой подход впервые был заложен в Концепции развития прокуратуры на переходный период (далее – Концепция)¹⁵.

Согласно Концепции, традиционные ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, – олицетворяющие собой единую верховную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных самостоятельных правовых институтов, к которым относится прокуратура. Имея функциональное отношение к каждой из ветвей власти, прокуратура тем не менее в полной мере не относится ни к одной из них. Это специфичное положение в государственном устройстве, с одной стороны, позволяет выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти, а также осуществлять различные многочисленные функции, возложенные на нее Законом о прокуратуре. С другой – в качестве «органа, представляющего... все три высшие федеральные ветви власти и защищающего с позиции надзора за соблюдением и исполнением об-

¹⁵ Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период) / Под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1994.

шефедеральной законности их интересы, а значит, и интересы федеральной власти в целом»¹⁶.

Таким образом, определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, необходимо учитывать, что современная российская прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом, представляющим собой отдельную, независимую федеральную централизованную систему органов государственной власти.

Она в полной мере не относится ни к одной из существующих ветвей власти, а выступает в качестве самостоятельного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти. В то же время прокуратура является органом представительства центральной власти (всех трех ветвей), призванным обеспечивать ее общефедеральные интересы во всех возникающих правоотношениях.

Особое положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре осуществлять многочисленные функции, по своей природе характерные для различных ветвей власти. К примеру, осуществление уголовного преследования и координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью свойственны органам исполнительной власти. В то время как надзорная функция, на наш взгляд, более присуща представительным органам (по крайней мере, когда речь идет о надзоре за исполнением законов). В свою очередь, поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом иных дел призваны, прежде всего, способствовать интересам осуществления правосудия, т.е. достижению целей, стоящих перед судебной ветвью власти.

Говоря об особом положении прокурорских органов, следует иметь в виду, что в зарубежных странах также довольно трудно однозначно отнести прокуратуру к какой-либо одной ветви власти (более того, такой задачи вообще не ставится). К примеру, В.Н. Додонов и В.Е. Крутских выделяют четыре группы стран, исходя из места прокуратуры в системе органов государственной власти: « ... 1) страны, где прокуратура входит в состав Министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судебскому корпусу («магистратуре»); 2) страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и на-

¹⁶ Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. – Ч. 1. – М., 2005. – С. 16.

ходится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией; 3) страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства; 4) страны, где прокуратуры или прямого аналога вообще нет»¹⁷. Примером первой группы стран могут быть США, Франция, Страны Бенилюкса, Израиль, Япония и т.п.; второй – Испания, Колумбия, Болгария и др.; третьей – КНР, Вьетнам, КНДР, Куба и Лаос; последней, четвертой, – Великобритания¹⁸.

Отталкиваясь от приведенной классификации, можно привести следующую исторически сложившуюся типологию устройства органов прокуратуры:

1. Англосаксонский тип прокуратуры. Основной функцией для этого типа прокуратуры является осуществление уголовного преследования, поддержание публичного обвинения, а также участие в судах как органа представительства публичной власти. Для этого типа характерно отсутствие у прокуроров надзорных полномочий. Организационно он представляет собой скорее не орган государственной власти (по крайней мере, в континентальном понимании), а совокупность профессиональных корпораций юристов, состоящих на государственной службе (нанятых клиентом – представителем публичной власти). Этот тип включает в себя два вида прокуратуры – американский и британский.

Для американской модели характерна более высокая степень включения в государственный аппарат на федеральном уровне. Привычный для нас термин «прокуратура» применительно к США будет включать в себя несколько служб и должностных лиц: атторнейскую службу (точнее, федеральную атторнетуру), возглавляемую Генеральным атторнеем США (*US Attorney General*), являющимся одновременно министром юстиции США; солиситорскую службу (федеральную солиситуру), возглавляемую Генеральным солиситором США, а также должность так называемого Независимого прокурора (*Independent Counsel*), осуществляющего свою деятельность в специальном присутствии по назначению независимых прокуроров (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) Апелляционного суда округа Колумбия (*U.S. Court of Appeals for the District of Columbia*)¹⁹. Если на федеральном уровне прокуратура

¹⁷ Додонов В.Н., Крутских В.Е. Указ. соч. – С. 5-6.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Традиционно, американскую прокуратуру фактически отождествляют с атторнейской службой, см., напр.: *Российский прокурорский надзор: Учебник для*

США представляет собой единую систему органов и должностных лиц, то на уровне штатов атторнеты являются скорее профессиональной корпорацией юристов, представляющей интересы штата (публичной власти) при уголовном преследовании и в судебных делах, чем самостоятельной централизованной службой. Между федеральной атторнетурой и атторнетурами штатов существует в основном координационная связь.

Британская модель²⁰ по существу является государственной корпорацией юристов (некоторые авторы открыто ее именуют «государственной адвокатурой»²¹), основанной не на принципах единства и централизации, а на принципах профессионального сотрудничества. Возглавляет корпорацию Генеральный атторней Великобритании, по своему статусу приравненный к члену английского парламента, однако не являющийся членом кабинета министров²². Будучи высшим должностным лицом британского сообщества адвокатов, Генеральный атторней Великобритании поддерживает обвинение от имени правительства в суде по особо важным уголовным делам, а также представляет интересы правительства в качестве истца или ответчика.

Континентально-европейский тип прокуратуры. Основными функциями этого типа также являются осуществление уголовного преследо-

вузов. – М., 2001. – С. 156-164. В результате делается вывод о вхождении американской прокуратуры в систему органов Министерства юстиции США, т.е. об ее принадлежности к исполнительной ветви власти. Вместе с тем американская прокуратура представляет собой, прежде всего, совокупность независимых профессиональных корпоративных юридических структур, институционально принадлежащих различным уровням и ветвям власти. Подробнее об организации и функционировании американской прокуратуры см.: *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. – М., 1981.

²⁰ Наиболее распространенной позицией среди теоретиков права является мнение об отсутствии прокуратуры в правовой системе Великобритании, см., напр.: *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М., 1999. – С. 256. Однако поскольку британский опыт лег в основу образования прокуратуры США, на наш взгляд, более уместно вести речь о наличии британского аналога прокуратуры. Аналогичную позицию занимает В.Н. Галузо, см.: *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой.* – М., 2001. – С. 297.

²¹ *Деришев Ю.В.* Прокуратура Российской Федерации: Учебное пособие. – Омск, 2003. – С. 7.

²² *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учебное пособие. – М., 2000. – С. 293.

вания, поддержание государственного обвинения и участие в иных судебных делах, кроме того, эти прокуратуры осуществляют представительство интересов государства и реализуют надзорные полномочия. В этой связи европейские прокуратуры являются, прежде всего, правоохранительными органами. Организационно они занимают двойственное положение, с одной стороны, административно подчиняясь соответствующим министрам юстиции (т.е. формально входят в состав исполнительных органов власти), с другой – состоят и реализуют свои функции при многочисленных судах (функционируют в судебной системе). При этом в отличие от англосаксонского типа для них характерна высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами. Наиболее типичными представителями данного типа являются французская, германская и российская прокуратуры.

Французская модель прокуратуры является классической, сочетающей в себе основные признаки, характерные для прокуратуры как органа государственной власти²³. Во-первых, это жесткая централизация и единство прокурорской системы: прокуроры Республики подчиняются генеральным прокурорам при апелляционных судах, которые назначаются и смещаются Президентом Республики по рекомендации министра юстиции. Во-вторых, осуществление различных функций: уголовного преследования, поддержания государственного обвинения, надзора за предварительным следствием и полицейским дознанием, участия в гражданском судопроизводстве в качестве самостоятельной стороны, представительства в суде интересов исполнительной власти. В-третьих, при осуществлении своих полномочий французские прокуроры вправе требовать содействия вооруженных сил Республики, т.е. наделены правом существенного государственного принуждения для реализации возложенных на них обязанностей. Наконец, как уже отмечалось выше, институционально французская прокуратура занимает двойственное положение между Министерством юстиции (исполнительной властью) и судебной системой (судебной властью).

Германская прокуратура, будучи по своей природе правоохранительным органом, отличается большим уклоном в сторону обслужива-

²³ Подробнее см.: *Боботов С.В.* Правосудие во Франции: Учебное пособие. – М., 1994. – С. 150; *Ардан Филипп.* Франция: государственная система. – М., 1994. – С. 162; *Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов.* – М., 2001. – С. 165-167.

ния интересов правосудия. Основная функция этой прокуратуры заключается в осуществлении уголовного преследования. В широком смысле это означает осуществление процессуальных действий, руководство предварительным расследованием, формулирование, направление и поддержание обвинения в суде, участие в исполнительном производстве. Современная прокуратура ФРГ, несмотря на то, что сам институт был заимствован из Франции в начале XIX в., практически лишена надзорных полномочий, что и позволяет выделить ее в отдельный вид. Другой ее отличительной чертой является меньшая степень централизации, что отчасти объясняется федеративным устройством германского государства²⁴.

Российская (советская) прокуратура занимает особое место в системе прокуратур Континентальной Европы²⁵. Хотя, как уже отмечалось выше, прообразом российской прокуратуры также послужила французская прокуратура, изначально она учреждалась (и позже функционировала) на несколько иных принципах. Во-первых, для российской модели прокуратуры наряду с функцией уголовного преследования (поддержания государственного обвинения) характерно наличие обширных надзорных полномочий. Причем надзорные полномочия не обуславливались осуществлением уголовного преследования, как у французской модели, а являлись самостоятельным имманентным признаком отечественной прокуратуры. Во-вторых, российская (советская) прокуратура представляла собой систему независимых органов, обладающих лишь внешними признаками органов юстиции. Эта система органов подчинялась высшему органу государственной власти в стране, изначально – императору, а позже, в советское время, – Верховному Совету СССР. И в этой связи одной из основных ее задач являлось обеспечение интересов центральной власти на всей территории государства. В-третьих, такая модель прокуратуры под советским влиянием стала определяющей для ряда социалистических стран, ранее не знавших или не использовавших европейские традиции государственного строительства. Нако-

²⁴ Подробнее см.: *Жалинский А., Рёрихт А.* Введение в немецкое право. – М., 2001. – С. 239-249.

²⁵ Говоря об особом российско-советском типе прокуратуры имеются в виду изначально учрежденная Петром Великим, а также советская модели прокуратуры. Поскольку прокуратура после Судебной реформы 1864 г. и в начальные годы советской власти фактически представляла собой французскую модель прокуратуры, она является не характерной для этого вида.

нец, отсутствие аналогов петровской и советской прокуратур в правовых системах соответствующих исторических периодов позволяет выделить их в отдельный самостоятельный вид.

1.3. Цели и задачи прокурорской деятельности

Деятельность органов прокуратуры направлена на достижение целей и задач, закрепленных в Конституции РФ, Законе о прокуратуре, ином действующем на территории Российской Федерации законодательстве, а также в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ.

Цели и задачи прокурорской деятельности – два понятия, тесно связанные между собой, но, между тем, различные.

Под целями понимается результат, на достижение которого направлена прокурорская деятельность в целом. Цели прокурорской деятельности обуславливаются ролью и местом прокуратуры в системе органов государственной власти. В конечном счете они определяются Конституцией РФ и Законом о прокуратуре.

Пункт 2 ст. 1 Закона о прокуратуре устанавливает, что целями прокурорской деятельности являются:

- 1) Обеспечение верховенства закона.
- 2) Обеспечение единства и укрепления законности.
- 3) Обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.
- 4) Обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Иногда в литературе категорию «цели» определяют без употребления термина «обеспечение». В этом случае конечный результат прокурорской деятельности формулируется сокращенно, к примеру, как «верховенство закона», «единство и высокий уровень законности», «защищенность прав и свобод человека и гражданина», «защищенность охраняемых законом интересов общества и государства»²⁶.

Верховенство закона означает достижение приоритета закона как акта, обладающего высшей юридической силой, над всеми иными правовыми средствами регулирования общественных отношений. Поскольку высшей юридической силой на территории РФ обладает, прежде всего, федеральный закон, то деятельность прокуратуры как федерального органа власти должна быть направлена на обеспечение приоритета федерального законодательства – Конституции РФ, федераль-

²⁶ См.: *Прокурорский надзор: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Виокурова. – М., 2006. – С. 16.

ных конституционных и иных федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, включая нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, в том числе их законы (безусловно, с учетом требований ст.ст. 70–72 Конституции РФ о разграничении предметов ведения между Федерацией и субъектами).

Под законность в советской правовой науке традиционно понималось «строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, организациями, должностными лицами и гражданами»²⁷. В современном понимании данное понятие включает в себя не только соблюдение норм права, но необходимость обеспечения для всех субъектов полного и реального осуществления субъективных прав, результативной работы правоохранительных органов, независимого и эффективного правосудия²⁸.

Защита прав и свобод человека и гражданина является одним из основных устоев правового государства, поэтому постановка этой цели перед органами прокуратуры означает признание, прежде всего, особой роли прокуратуры в строительстве правового государства, а во-вторых, верховенства прав и свобод человека и гражданина в правовой системе Российской Федерации. Обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина проявляется в точном выполнении установленных в законе требований, определяющих правовой статус личности в Российской Федерации, а также правил, регламентирующих порядок, условия и основания его ограничения.

Провозглашение защиты охраняемых интересов общества и государства в качестве одной из основных целей прокурорской деятельности означает приоритетное положение прокурорских органов в обеспечении и защите публичных интересов, по существу, признание за ними роли органов представительства публичной власти при решении правовых споров и осуществлении надзорных полномочий. При этом закон, закрепляя эту цель наряду с защитой прав и свобод человека и гражданина, особо подчеркивает равноценность и равноохраняемость публичных интересов и интересов личности, а также определяющую роль прокуратуры в достижении этого паритета.

²⁷ *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966. – С. 11.

²⁸ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс. – М., 1994. – С. 78–79.

Цели прокурорской деятельности достигаются через решение задач, стоящих перед прокурорскими органами. Под задачей понимается результат, на который направлена прокурорская деятельность, однако, в отличие от цели, этот результат необходимо достичь в настоящее время (или в краткосрочном периоде) либо к определенному моменту в ближайшем будущем. Другими словами, задача – это категория по сравнению с целями более конкретная и ограниченная, а поэтому и более многочисленная. Задачи прокурорской деятельности различаются между собой.

Задачи могут закрепляться как в Законе о прокуратуре, так и в ином отраслевом законодательстве (например, УПК, ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», ГПК, АПК, ТК и др.). В литературе они разделяются на три вида (уровня): общие, специальные и частные²⁹. Эти уровни подчинены друг другу. Решение задач более низкого уровня способствует достижению задач более высокого уровня, что в конечном счете обеспечивает достижение общих задач и целей прокурорской деятельности.

Под общими понимаются задачи, стоящие перед основными направлениями прокурорской деятельности в целом. К их числу принято относить следующие:

1. Охрана закрепленного в Конституции РФ и ином действующем на территории РФ законодательстве общественного и государственного строя.
2. Обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также прав и интересов предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.
3. Обеспечение и защита публичных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также общества в целом.

Общие задачи подлежат разрешению каждым прокурором в ходе своей деятельности. Вместе с тем прокурорская деятельность неоднородна и подразделяется на несколько направлений, перед которыми стоят свои особые задачи. Эти задачи являются специальными. Их суть вытекает из общих задач и определяется содержанием прокурорской деятельности в каждом конкретном ее направлении. Примером специ-

²⁹ См.: *Прокурорский надзор: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2006. – С. 17-18; *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. – М., 2000. – С. 66.

альных задач могут служить такие, как: 1) обеспечение законности актов, издаваемых федеральными отраслевыми органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и иными субъектами, указанными в ст. 21 Закона о прокуратуре; 2) обеспечение точного исполнения Конституции РФ и законов указанными субъектами.

Решение общих и специальных задач происходит в процессе вынесения актов прокурорского реагирования и реализации отдельных прокурорских полномочий. Реализуя предоставленные ему законом правовые средства, прокурор разрешает отдельные задачи. Эти задачи в теории прокурорского надзора именуются частными. Они весьма различны и многообразны. В отличие от общих и специальных частные задачи не являются постоянными, они могут возникать в одних условиях работы и отсутствовать в других. Поэтому едва ли есть смысл и возможность перечислять все частные задачи, стоящие перед органами прокуратуры. Примерами этих задач могут служить такие, как: получение полной информации о конкретном нарушении закона; своевременное выполнение требований прокурора; привлечение виновных к соответствующим видам ответственности.

1.4. Принципы организации и деятельности прокуратуры

Организация и деятельность прокуратуры РФ строится на определенных принципах, которые находят свое закрепление в действующем законодательстве.

Под принципами организации и деятельности понимают исходные руководящие, закрепленные в Конституции РФ и Законе о прокуратуре, выработанные наукой и теорией положения (начала), на основе которых реализуются функции, направленные на достижение целей и задач, стоящих перед прокуратурой. Таким образом, понятие принципа характеризуется следующими чертами:

1. Обязательное закрепление в основополагающих нормативно-правовых актах, определяющих организацию и деятельность прокуратуры. Нормы, устанавливающие принципы, содержатся, прежде всего, в ст. 129 Конституции РФ и ст. 4 Закона о прокуратуре. Законодательное закрепление принципов определяет их правовую силу и подчеркивает обязательность соблюдения каждым прокурорским работником.

2. Все принципы являются теоретическим результатом продолжительного аналитического обобщения практики. Изначально они формулируются наукой, а затем закрепляются на законодательном уровне.
3. Они представляют собой наиболее общие начала, т.е. положения, определяющие основы осуществления прокурорских функций и построения системы прокурорских органов, служащие правовым фундаментом для реализации полномочий прокурорскими работниками.

Поскольку принципы определяют наиболее общие признаки и требования, то они обязательны для любого прокурорского работника независимо от занимаемой должности или конкретного направления своей деятельности.

Организация и осуществление прокурорских функций взаимосвязаны и практически неразделимы. В этой связи в литературе принципы, на которых они основаны, как правило, рассматриваются как единая категория. Принципы организации и деятельности не следует смешивать с условиями и порядком осуществления возложенных на прокуратуру функций, которые по отношению к первым всегда носят подчиненный характер.

1. Принцип централизации определяет организацию системы прокурорских органов.

Согласно ст. 129 Конституции РФ, прокуратура – это единая централизованная система органов. Централизация означает подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех прокуроров – Генеральному прокурору РФ. Принцип централизации, в частности, выражается в следующем:

- 1) В централизованном порядке построения всех органов прокуратуры в пределах Российской Федерации и осуществлении руководства прокурорской системой из единого центра.
- 2) В порядке назначения прокурорских работников на соответствующие должности: назначение прокуроров и их подчиненность идет только по вертикали. Все прокуроры назначаются Генеральным прокурором. Нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры – Генеральному прокурору РФ.
- 3) Каждый прокурор несет персональную ответственность за правильную организацию работы по реализации прокурорских полномочий подчиненными ему нижестоящими прокурорами.

- 4) Взаимозаменяемость прокуроров: прокурор любого звена прокурорской системы при осуществлении своих полномочий может быть заменен другим прокурором, за исключением специально оговоренных в законе случаев (к примеру, в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ участвует только Генеральный прокурор РФ). Вышестоящий прокурор может взять на себя выполнение полномочий нижестоящего прокурора, а также поручить ему выполнение некоторых своих обязанностей, кроме случаев, определенных законом.
- 5) Приказы, указания и иные директивы, которые издает Генеральный прокурор по вопросам организации деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры.

2. Принцип единства прокурорской деятельности закрепляется в ст. 129 Конституции РФ и ст. 11 Закона о прокуратуре и выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, единстве целей и задач, стоящих перед прокурорскими органами, а также правовых средствах по выявлению и устранению нарушений закона.

Указанный принцип имеет следующее содержание:

1. Единоличное разрешение прокурором всех вопросов, связанных с реализацией прокурорских функций. Все приказы, распоряжения, указания и акты прокурорского реагирования подписываются прокурором лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров и прокурорских работников. Вышестоящий прокурор может единолично отменить акт, приказ или распоряжение нижестоящего прокурора в установленных законом случаях.
2. Единство системы и структуры органов прокуратуры, действующих на территории Российской Федерации. Прокуроры соответствующего звена обладают одинаковыми полномочиями и правовыми средствами их реализации. Прокуратуры одного уровня обладают одинаковой компетенцией, структурой и единым составом должностных лиц.
3. Законодательство, регулирующее прокурорскую деятельность, определяет единые для всех прокуратур задачи, принципы и направления деятельности, а также единые формы и методы прокурорской работы.

С принципом единства тесно связан принцип единоначалия, который означает единоличное принятие решений прокурором в пределах своей компетенции. Вместе с тем единоначалие не исключает коллегиального обсуждения вопросов осуществления прокурорской деятельности. В Генеральной прокуратуре РФ, прокуратурах субъектов и приравненных к ним прокуратурах создаются коллегии для обсуждения наиболее важных вопросов деятельности прокуратуры. Коллегия при соответствующих органах прокуратуры является совещательным органом. При несогласии прокурора с решением коллегии он проводит в жизнь свое решение, уведомляя о возникших разногласиях вышестоящего прокурора.

3. Принцип законности находит свое отражение в ст. 15 Конституции РФ и применительно к органам прокуратуры означает следующее:

- 1) Все вопросы организации и деятельности прокуратуры, включая ее устройство, компетенцию и порядок осуществления полномочий ее должностных лиц, должны быть определены актами высшей юридической силы – Конституцией РФ и федеральными законами. Недопустима ситуация, когда указанные вопросы разрешаются ведомственными нормативно-правовыми актами.
- 2) Правовой статус прокуратуры как органа надзора и представительства центральной власти при разрешении правовых споров определяется Конституцией РФ.
- 3) Все органы прокуратуры осуществляют свои полномочия в строгих рамках закона, соблюдая предусмотренные законами права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Реализуя конкретные полномочия, прокуроры обязаны действовать только в пределах своих установленных законом полномочий.
- 4) Поскольку прокуратура является основным органом надзора за исполнением закона, предметом ее деятельности является охрана, защита и обеспечение законности на всех уровнях государственного и общественного устройства, в деятельности всех государственных и негосударственных органов и учреждений.

4. Принцип независимости закрепляется в ст.ст. 4 и 5 Закона о прокуратуре и состоит в том, что все предоставленными законом полномочия прокурорские работники реализуют только на основе законов, своего внутреннего убеждения и материалов проверок и расследований, проведенных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности.

Содержание данного принципа выражается в следующем:

- 1) Независимость прокурорских органов и прокурорских работников обеспечивается организационным построением прокурорской системы, порядком назначения и освобождения от прокурорских должностей, формами реализации прокурорских полномочий, а также существующей системой подчиненности и подотчетности.
- 2) Запрет вмешательства в осуществление прокурорской деятельности. Согласно ст. 5 Закона о прокуратуре, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом уголовную или административную ответственность.
- 3) Политическая и гражданская независимость прокурора, выражающаяся в запрещении прокурорам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, или принимать участие в их деятельности. Кроме того, п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре содержит запрет на создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели и их организаций в самих органах и учреждениях прокуратуры.

5. Принцип гласности закрепляется в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре.

Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне; информирует федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и населения о состоянии законности.

Данный принцип реализуется через следующие формы:

- 1) Пункт 7 ст. 12 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и отчет о проделанной работе по их укреплению.
- 2) В органах прокуратуры создаются специальные структурные подразделения или же вводятся отдельные должности помощ-

ников прокуроров, отвечающих за связь со средствами массовой информации.

Вместе с тем не вся информация о работе может быть предана гласности. В частности, не подлежит освещению деятельность прокуратуры, связанная с реализацией функцией уголовного преследования по конкретным уголовным делам, не может быть предан огласке ход прокурорских проверок³⁰. В любом случае не подлежит разглашению информация о частной жизни граждан, полученная в ходе проверки или расследования конкретного уголовного дела.

1.5. Понятие прокурорского надзора

Термин «прокурорский надзор» в современной литературе используется в нескольких смыслах. Во-первых, этим термином обозначается одна из основных функций современной российской прокуратуры. Во-вторых, некоторые ученые под ним понимают отдельную самостоятельную отрасль права. Наконец, понятие «прокурорский надзор» означает отрасль юридической науки и учебную дисциплину.

Прокурорский надзор является отдельным направлением государственной деятельности, представляющим собой одну из форм реализации правоохранительной функции, стоящей перед государством в целом. Содержанием прокурорского надзора является так называемая надзорная деятельность, заключающаяся в осуществлении прокуратурой от имени РФ наблюдения за соблюдением Конституции РФ, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также единообразным и точным исполнением законов, действующих на территории РФ. Данный вид государственной деятельности имеет ряд признаков:

- 1) Осуществляется исключительно прокуратурой от имени государства на всей территории РФ.
- 2) Имеет свой предмет – осуществление надзора за проведением в жизнь требований, содержащихся в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ.
- 3) Основной формой его осуществления является надзор, т.е. «наблюдение за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный за-

³⁰ Между тем граждане, чьи интересы были затронуты в ходе проводимых прокурорских проверок, вправе по их окончании ознакомиться с результатом проверок и получить необходимую им информацию от органов прокуратуры. См.: *Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П.*

коном порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности, привлечению виновных к надлежащей ответственности»³¹.

4) Основным методом осуществления прокурорского надзора является проверка исполнения требований, содержащихся в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ, государственными и негосударственными органами и учреждениями.

5) Ему присущи своеобразные правовые средства реализации: вынесение актов прокурорского реагирования; проведение различных проверок; осуществление прокурорских полномочий, основанных на государственном принуждении (например, принудительные приводы, изъятие документов, использование помощи сотрудников милиции); привлечение к ответственности за неисполнение прокурорских решений (к примеру, ст. 17.7 КоАП устанавливает, что умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, влечет административную ответственность).

6) Он распространяется на деятельность всех федеральных отраслевых органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля и их должностных лиц, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций.

7) Осуществление данного вида государственной деятельности имеет исключительно правовой аспект, т.е. всегда влечет за собой правовые последствия (устранение нарушения закона, привлечение виновного к ответственности, отмену и приостановление действия незаконного акта и т.п.).

Некоторые ученые под понятием «прокурорский надзор» подразумевают отдельную отрасль российского права³². В литературе она именуется «прокурорско-надзорным правом»³³ или «прокурорским пра-

³¹ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975. – С. 27.

³² См.: Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР: Автореф. ... докт. юрид. наук. – М., 1958. – С. 6; Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. – М., 1971. – С. 41; Даев В.Г., Маршунев М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – С. 66; Маршунев М.Н. Прокурорско-надзорное право. – СПб., 1991. – С. 3; *Прокурорский надзор: Учебник для вузов* / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. – С. 11-13 и др.

³³ Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов, 1987. – С. 35-43; Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006. – С. 70-76.

вом»³⁴. По их мнению, прокурорский надзор как совокупность правоотношений обладает достаточными признаками для признания его самостоятельной отраслью российского права, а именно: отдельным предметом и методом правового регулирования. К числу сторонников признания прокурорского надзора отдельной отраслью права относятся такие ученые, как С.Г. Березовская, В.Н. Галузо, В.К. Звирбуль, И.И. Мартинович, М.Н. Маршунов, В.Г. Мелкумов, В.С. Тадевосян и др.

По их мнению, предмет прокурорского надзора как отдельной отрасли права составляет определенная область общественных отношений, складывающихся в ходе осуществления надзорной деятельности и отличающихся от отношений, являющихся предметом других отраслей права³⁵. Иногда предметом считают деятельность прокуратуры как совокупность общественных отношений³⁶. В последнем случае общественные отношения, складывающиеся в ходе прокурорского надзора, не исчерпывают предмета правового регулирования прокурорского права, а составляют лишь его часть. Прокурорское право, считают они, обладает специальным – субординационным методом правового регулирования, заключающимся в позитивном и негативном обязывании участников прокурорских правоотношений, а также принадлежностью прокуратуры как участника этих отношений к публичным органам. По своему характеру оно является комплексной отраслью права, тесно взаимосвязанной с другими отраслями российского права.

Противники признания прокурорского надзора в качестве отдельной отрасли права опровергают данные аргументы, указывая, что, во-первых, он не обладает самостоятельным предметом и методом правового регулирования. Общественные отношения, якобы составляющие его предмет, в действительности принадлежат другим отраслям права. К примеру, конституционное право определяет место прокуратуры в системе органов государственной власти; процессуальные отрасли – полномочия прокурора как участника различных видов судопроизводства; административное, уголовно-исполнительное и иные материальные отрасли права – прочие правовые возможности прокурора. Соответственно те или иные отношения определяют и метод правового

³⁴ Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970. – С. 74-78.

³⁵ Мелкумов В.Г. Указ. соч. – С. 74-78.

³⁶ Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. – С. 12.

регулирования. Во-вторых, признание прокурорского надзора самостоятельной отраслью права является искусственным, т.е. в его основу кладется только одна сторона деятельности прокуратуры – надзор, при этом игнорируются другие аспекты и направления прокурорской деятельности. Определить прокурорское право в качестве комплексной отрасли также довольно сложно, так как у него затруднительно выделить какую-либо первичную, основную отрасль права. Среди противников признания прокурорского надзора отдельной отраслью права можно назвать имена таких видных ученых, как С.С. Алексеев, А.Я. Вышинский, О.С. Иоффе, М.С. Строгович и др.

На наш взгляд, вопрос о существовании отдельной отрасли прокурорского права разъяснил проф. А.Ф. Смирнов: «В 70-е годы прошлого столетия аргументировалась точка зрения о существовании самостоятельной прокурорско-надзорной отрасли права. Представляется, что сейчас достаточно трудно найти какие-либо доказательства существования самостоятельной отрасли прокурорско-надзорного права. Аргументированных современных научных исследований на эту тему нет. Оставаться на прежних позициях тоже невозможно»³⁷.

Прокурорский надзор как самостоятельная научная дисциплина сформировалась в 50-х годах прошлого столетия. Становление и развитие науки прокурорского надзора связано с именами таких видных теоретиков прокурорского надзора, как С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.К. Звирбуль, А.Ф. Козлов, М.П. Маляров, В.Г. Мелкумов, В.М. Савицкий и многие другие.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки представляет собой совокупность знаний о социальных закономерностях, обуславливающих возникновение и дальнейшее развитие законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры по осуществлению надзорной деятельности, формах, средствах и методах ее осуществления. Наука систематизирует и излагает знания о прокурорском надзоре, объясняет процессы и явления, возникающие в ходе прокурорской деятельности, занимается прогнозированием развития прокурорского надзора.

Прокурорский надзор является самостоятельной юридической научной дисциплиной, имеющей свой строго очерченный предмет иссле-

³⁷ Смирнов А.Ф. Современные проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. – Ч. 1. – М., 2005. – С. 5.

дования – прокурорскую деятельность как отдельную форму государственной деятельности, выполняемую самостоятельной системой государственных органов – прокуратурой РФ³⁸. Система научных знаний о прокурорском надзоре включает в себя Общую и Особенную части. Прокурорский надзор как отрасль науки активно использует различные методы исследования – правовые, социологические, науки управления и иные. Среди правовых методов преобладающее положение занимают такие, как формально-юридический, сравнительно- и историко-правовой.

Значение науки прокурорского надзора заключается в выработке теоретического обеспечения прокурорской деятельности, оказании научной и методической помощи прокурорским работникам в повышении эффективности осуществления возложенных на прокуратуру функций.

Прокурорский надзор можно рассматривать как учебную дисциплину. Как учебная дисциплина прокурорский надзор является частью образовательных программ высших и средних юридических учебных заведений, имеет свою систему, предмет и методы познания.

Для определения предмета курса традиционно существуют два подхода: функциональный и институциональный. Функциональный подход предполагает изучение содержания деятельности прокуратуры, т.е. основные направления деятельности, функции, компетенцию, полномочия отдельных прокурорских работников и т.п. Институциональный подход рассматривает прокуратуру как систему органов, определяет ее место в системе других государственных органов, предполагает изучение возникновения и развития отечественного института прокуратуры, а также органов прокуратуры зарубежных стран. Современная учебная дисциплина «Прокурорский надзор в РФ» основывается на обоих методах.

Предмет курса «Прокурорский надзор» включает в себя:

- 1) изучение правовых норм, регулирующих деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора, определяющих принципы деятельности, функции и задачи прокуратуры;
- 2) изучение системы и структуры современных органов прокуратуры;
- 3) изучение возникновения и развития отечественного института прокуратуры;

³⁸ Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). – М., 1971. – С. 48-49.

- 4) основные теоретические положения науки прокурорского надзора;
- 5) ознакомление студентов с практической деятельностью прокуратуры.

Помимо предмета курса также принято выделять его методологическую базу, представляющую собой правовые, нравственные и теоретические основы деятельности прокуратуры.

Система курса делится на Общую и Особенную части.

В Общей части, как правило, изучаются: содержание общественных отношений, возникающих в процессе прокурорской деятельности; содержание норм права, регулирующих эти отношения; сущность и принципы прокурорского надзора, его место в системе форм государственной деятельности и в системе права; структура и система органов прокуратуры; специфика прав и обязанностей прокуроров; история возникновения и развития прокуратуры, а также многие другие вопросы.

В Особенной части рассматриваются вопросы осуществления прокурорского надзора в отдельных отраслях; изучается деятельность органов специализированных прокуратур; показываются особенности прокурорского надзора на отдельных участках (например, надзор за исполнением законов о несовершеннолетних); раскрывается специфика реагирования прокурора на различные виды правонарушений и иные вопросы.

1.6. Соотношение прокурорского надзора с другими видами контроля и надзора

В литературе нет однозначных подходов к соотношению понятий «контроль» и «надзор». По мнению А.П. Гуляева, понятия «контроль» и «надзор» чаще рассматриваются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в некоторых законодательных и нормативных актах они рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не просматривается³⁹. Другие ученые полагают, что прокуратура не является контрольным органом, не входит в систему государственного контроля в силу специфичности по многим параметрам и употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным,

³⁹ *Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – С. 7.*

ибо, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты⁴⁰.

Контрольная деятельность является составляющей частью управленческой деятельности, частью управления как отдельного общественного явления. Контрольное направление, как часть управленческой деятельности, заключается в получении информации, анализе и ее оценке, определении необходимых форм и средств реагирования на недостатки и нарушения⁴¹. В литературе традиционно выделяют различные формы и виды контроля: общий и специальный; предварительный, текущий и последующий; ведомственный и межведомственный; сплошной и выборочный; прямой и косвенный и т.д.⁴²

По оценкам ряда ученых, с учетом задач в той или иной отрасли управления, масштабов ведения и компетенции органов государственной власти на сегодняшний день в Российской Федерации действуют свыше 50 только федеральных органов контроля⁴³. Основными среди них являются Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Контрольно-ревизионное управление Минфина РФ, инспекции Федеральной налоговой службы РФ, органы государственного технического надзора, государственного противопожарного надзора, санитарного и ветеринарного контроля и т.п. В зависимости от принадлежности к той или иной ветви власти их относят к следующим основным типам контроля: контролю органов исполнительной власти, парламентскому, президентскому и судебному контролю. Судебный контроль, заключающийся в проверке соответствия принимаемых подконтрольным субъектом решений и выносимых им актов требованиям Конституции РФ и действующих на территории РФ законов, включает в себя: кон-

⁴⁰ См.: *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001. – С. 243; *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. – М., 2000. Более подробно о разграничении данных позиций см.: *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. – СПб., 2003. – С. 165-167.

⁴¹ См.: *Бессарабов В.Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. – М., 1999. – С. 8-27.

⁴² См.: *Государственный контроль в сфере государственного управления.* – М., 1974. – С. 14; *Студиникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. – С. 7; *Рохлин В.И.* Указ. соч. – С. 167-168.

⁴³ См.: *Рохлин В.И.* Указ. соч. – С. 168.

ституционный контроль; судебный контроль в государственном управлении; судебный контроль в уголовном судопроизводстве.

В отечественной правовой науке понятие «надзор» в основном используется для определения следующих видов деятельности: а) судебный надзор – вид судебной деятельности по пересмотру вступивших в законную силу решений нижестоящих судебных инстанций; б) административный надзор – ранее существовавшая форма проверки соблюдения осужденными условий досрочного освобождения или условного осуждения органами внутренних дел (в настоящий момент частично заменена контролем участковых-уполномоченных); в) прокурорский надзор. Вместе с тем, несмотря на существование различных форм надзора, основное содержание этого понятия, как правило, связывают с прокурорским надзором.

В литературе разработаны специальные критерии отграничения прокурорского надзора от иных форм контрольной деятельности.

1. Прокуратура осуществляет надзор от имени Российской Федерации и является организационно независимым органом. Органы контроля в основном входят в состав какого-либо самостоятельного органа государственной власти или же создаются по специальному распоряжению этого органа и осуществляют контроль от его имени или по его поручению.

2. Прокурорский надзор всегда носит внешний характер. Поднадзорные органы не подотчетны и не находятся в субординационных отношениях с органами прокуратуры. Контроль может носить как внешний, так и внутренний характер, а контрольные органы осуществляют управленческие функции в отношении проверяемых субъектов.

3. Прокуратура как орган надзора представляет собой единую централизованную независимую систему органов, в то время как органы контроля осуществляют свою деятельность в различных организационных формах, являются многочисленными и не образуют единую систему органов, не имеют единого центра.

4. Органы прокуратуры, не являясь органом управления, при осуществлении надзора не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность, в деятельность органов контроля, не подменяют их и не пользуются правом принятия или отмены решений. Органы контроля, напротив, наделены указанными возможностями.

5. Организация и деятельность органов прокуратуры как надзорных органов определяется Федеральным законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации», статус прокуратуры как особого органа государ-

ственной власти определяет Конституция РФ. Правовые основы деятельности контрольных органов составляют многочисленные акты, в том числе подзаконные.

6. Предметом надзорной деятельности является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ. Предметом контроля – соблюдение и исполнение любых нормативных предписаний, обеспечивающих оптимальное функционирование подконтрольного субъекта.

7. Контрольные органы наделены правом привлечения к материальной, административной, финансовой, дисциплинарной и иным видам ответственности. Надзорные органы в случае обнаружения отдельных составов тех или иных правонарушений вправе лишь инициировать вопрос о привлечении к ответственности. Самостоятельно привлекать к различным видам ответственности они могут лишь в исключительных случаях и, как правило, при осуществлении иных, не надзорных функций.

Контрольные органы и органы прокуратуры реализуют возложенные на них полномочия через следующие формы взаимодействия:

- 1) взаимный обмен информацией;
- 2) взаимное привлечение специалистов при проведении различных проверок;
- 3) проведение проверок силами контрольных органов по поручению прокуроров;
- 4) подготовку и проведение совместных координационных совещаний.

1.7. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе

Правовые основы деятельности прокуратуры РФ образует система установленных законами и международными актами положений, определяющих ключевые вопросы организации и деятельности прокуратуры РФ и полномочия ее должностных лиц. Статья 3 Закона о прокуратуре устанавливает, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом о прокуратуре и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

В литературе правовые основы традиционно классифицируют в зависимости от юридической силы и содержания правовых норм, регулирующих устройство и деятельность прокуратуры.

Несмотря на то, что ст. 3 Закона о прокуратуре не содержит упоминание об общепризнанных нормах международного права, в иерархии нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры, высшее место занимают акты, содержащие данные нормы. Их основная особенность заключается в том, что они непосредственно не направлены на регулирование отношений по организации и устройству прокурорских органов, однако они содержат требования, которые ложатся в основу актов, прямо регулирующих указанные вопросы, включая Конституцию РФ⁴⁴. Число актов, содержащих общепризнанные нормы международного права, невелико и включает в себя:

- Всеобщую декларацию прав и свобод человека (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г.)⁴⁵;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966г.⁴⁶;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966 г.⁴⁷ и др.

Среди актов, прямо определяющих правовое положение прокуратуры в системе органов государственной власти, высшей юридической силой, безусловно, обладает Конституция РФ.

Статья 129 Конституции РФ устанавливает:

«1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

⁴⁴ Хотя формулировка ч. 4 ст. 5 Конституции РФ и не содержит упоминания о приоритете общепризнанных международных норм перед нормами национального законодательства (ч. 4 ст. 15 гласит, что они являются лишь неотъемлемой частью правовой системы России), такой вывод вытекает из того, что отечественный Основной Закон основывается на них.

⁴⁵ СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М., 1989. – С. 413-419.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ *Права человека*: Сборник международных документов. – М., 1998. – С. 17-27.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».

Статья 129 Конституции РФ обладает основополагающим значением для формирования нормативно-правовой базы функционирования отечественной прокуратуры. Определяя принципиальные основы организации и деятельности прокурорских органов, она предусматривает принятие отдельного федерального закона для конкретизации правового регулирования деятельности прокуратуры.

Кроме ст. 129 важное значение для регулирования деятельности прокуратуры имеют: положения п. 2 «о» ст. 71 Конституции РФ, устанавливающие исключительную компетенцию Российской Федерации в решении вопросов, касающихся организации и деятельности прокуратуры; требования п. «е» ст. 83, п. «з» ч.1 ст. 102 – определяющие порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ; нормы п. «л» ч.1 ст. 72 – относящие вопросы кадрового обеспечения прокуратуры к совместному ведению Федерации и субъектов.

Определенное отношение к правовому регулированию деятельности прокуратуры имеют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, основанные на положениях Конституции РФ и федеральных законах, о правоустанавливающих нормах, принятие которых допустимо в соответствии с требованиями ст.ст. 71–73 Конституции РФ.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации содержат положения о процедуре согласования с органами государственной власти субъектов кандидатуры на пост прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации и о наделении прокуроров субъектов Федерации правом законодательной инициативы и возможностью обращения в органы конституционной юстиции⁴⁸.

⁴⁸ По мнению некоторых ученых, в данном случае законодательство субъекта РФ частично устраняет пробел федерального законодательства, не предусматривающего наделения правом законодательной инициативы Генерального прокурора РФ и правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ. Подробнее см.: *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор в Российской Федерации:

Основным средством правового обеспечения организации и деятельности прокуратуры является Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. в редакции Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями. В настоящий момент этот Закон действует в редакции Федерального закона от 24.07.2007 г. № 214-ФЗ.

Закон о прокуратуре определяет цели, задачи, основные направления деятельности прокуратуры РФ, основные принципы её организации и деятельности, полномочия прокуроров, устанавливает порядок формирования органов прокуратуры, закрепляет систему и структуру органов и учреждений прокуратуры, а также меры материального, социального и финансового обеспечения прокурорских работников. В Законе также установлены требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей, определяется порядок прохождения ими службы и их правовое положение.

Помимо Закона о прокуратуре полномочия прокурорских работников также закрепляются в материальном и процессуальном законодательстве РФ: в Уголовно-процессуальном, Гражданско-процессуальном, Арбитражно-процессуальном, Уголовно-исполнительном, Таможенном кодексах, Кодексе об административных правонарушениях. Кроме того, нормы, касающиеся деятельности прокуратуры, содержатся во многих других законодательных актах. В качестве примера можно привести такие, как Закон РФ «О милиции» (ст.ст. 38, 39); ФЗ РФ «О федеральной службе безопасности» (ст.24); ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»; ФЗ РФ «О внешней разведке» (ст.25); ФЗ РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ст. 22); ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст.ст. 7, 10, 33); ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» (ст.ст. 13,14); ФЗ РФ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 29); ФЗ РФ «О ратификации Европейской Конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней» (ст. 4) и ряд других.

Деятельность органов прокуратуры определяются также международными и межгосударственными соглашениями и договорами, такими, как договоры о правовой помощи, о порядке сношения прокуроров с судебно-следственными органами других государств, об экстрадиции и др. Следует иметь в виду, что, поскольку правовая природа международных договоров и соглашений различна, не все из них могут влиять на правовое регулирование деятельности прокуратуры. К примеру, межведомственные международные соглашения, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти, не могут определять правовые основы деятельности прокуратуры. В то же время соглашения, заключаемые Генеральной прокуратурой РФ с соответствующими органами зарубежных стран, содержит правовые нормы, регулирующие деятельность прокуратуры в вопросах оказания правовой помощи и борьбы с преступностью⁴⁹. Примером могут служить: Соглашение между Генеральной прокуратурой РФ и прокуратурой Республики Таджикистан о правовой помощи и сотрудничестве от 07.12.1995 г.; Соглашение между Генеральной прокуратурой РФ и Генеральной прокуратурой Республики Туркменистана о правовой помощи и сотрудничестве от 07.12.1995 г.

Отдельные вопросы организации и деятельности прокуратуры детализируются в актах Президента РФ. К примеру, Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 об утверждении «Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», Указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 об утверждении «Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации».

Говоря о роли подзаконных нормативно-правовых актов в регулировании прокурорской деятельности, следует учитывать положения ст. 3 Закона о прокуратуре, гласящей, что на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами, в том числе указами Президента РФ. Вместе с тем указами Президента РФ, при наличии к тому оснований и до принятия изменений и дополнений в федеральных законах, может формироваться, конкретизироваться реальный механизм исполнения законов, реализа-

⁴⁹ Следует иметь в виду, что в ФЗ РФ «О международных договорах Российской Федерации» не предусмотрена возможность заключения международных соглашений от имени Генеральной прокуратуры РФ. Такие положения содержатся в ст. 2 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

ции мер, вытекающих из международно-правовых актов, заключенных Российской Федерацией.

Согласно ст. 3 Закона о прокуратуре, решения Конституционного Суда РФ не могут быть отнесены к источникам правового регулирования прокурорской деятельности. Однако они оказывают существенное влияние на режим правового регулирования деятельности органов прокуратуры.

Во-первых, Конституционный Суд РФ истолковывает законодательство, непосредственно регламентирующее вопросы организации и деятельности прокуратуры. В частности, рядом постановлений Конституционного Суда РФ были разрешены вопросы: о принципах организации и деятельности прокуратуры⁵⁰; о полномочиях прокурора по надзору за исполнением законов⁵¹; о предметном содержании деятельности органов прокуратуры⁵².

⁵⁰ *По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно полномочий по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 г. № 17-П // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный; По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

⁵¹ *По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст.1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 6-П // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный и др.*

⁵² *По делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 УПК РСФСР, ст. 41 УК РСФСР и ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2002 г. № 13-П // Консультант*

Во-вторых, Конституционный Суд РФ дает конституционно-правовую оценку законов, хотя и связанных с деятельностью прокуратуры, но относящихся к другим отраслям права. Речь идет, главным образом, о решениях Конституционного Суда, касающихся осуществления прокурорских полномочий в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводствах.

Таким образом, с учетом юридической силы нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры, можно классифицировать следующим образом: 1) общепризнанные нормы международного права; 2) Конституция РФ и конституции (уставы) субъектов РФ; 3) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»; 4) иное федеральное законодательство; 5) международные договоры и соглашения Генеральной прокуратуры РФ; 6) указы Президента РФ.

В зависимости от содержания правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры, подразделяются на три основные группы: 1) регулирующие устройство прокуратуры; 2) регулирующие деятельность прокуратуры; 3) применяемые в деятельности органов прокуратуры. Эта классификация носит условный характер, так как указанные нормы зачастую содержатся в одних и тех же актах. К примеру, Закон о прокуратуре содержит в себе все три приведенные группы норм.

1.8. Роль директив Генерального прокурора в деятельности органов прокуратуры

По общему правилу, директивы Генерального прокурора РФ не относятся к числу актов, определяющих правовые основы организации и деятельности прокуратуры. Вместе с тем они оказывают существенное влияние на организацию и деятельность прокурорских органов. В приказах и указаниях Генерального прокурора РФ конкретизируются общие нормы законов, устанавливается порядок реализации нормативных предписаний, закрепляются оптимальные формы организации работы прокурорских органов. Совокупность наиболее часто выносимых директив Генерального прокурора РФ составляют: приказы, указания, распоряжения и инструкции.

Приказы Генерального прокурора РФ определяют стратегическую линию по реализации основных направлений деятельности прокуратуры или в определенной отрасли прокурорского надзора. Приказы от имени Генеральной прокуратуры РФ могут издаваться только Генеральным прокурором РФ или лицом, исполняющим его обязанности.

Указания даются Генеральным прокурором РФ в развитие приказа руководящего характера, в нем, как правило, затрагивается какой-либо участок деятельности прокуратуры. Указания могут быть изданы как Генеральным прокурором РФ, так и его заместителями или лицами, исполняющими их обязанности.

Распоряжения издаются в целях скорейшего выполнения каких-либо действий нижестоящими прокурорами или прокурорскими работниками.

Инструкции, утверждаемые Генеральным прокурором РФ, предусматривают порядок реализации отдельных полномочий прокурора, содержат механизм производства каких-либо процессуальных или оперативных действий.

По своей юридической природе директивы Генерального прокурора РФ могут быть как индивидуальными актами, так и актами нормативного характера. Последние, в свою очередь, делятся на три группы:

1. Регулирующие осуществление полномочий прокуроров по отдельным направлениям деятельности прокуратуры. Примером могут служить различные приказы: об организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, о реализации полномочий прокурора в арбитражном процессе и др.

2. Связанных с вопросами кадрового, материального, финансового, организационного и информационного обеспечения прокурорской деятельности. Например, приказы Генерального прокурора РФ: о разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур, об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации и др.

3. Определяющие статус структурных подразделений аппарата Генеральной прокуратуры. Речь идет о приказах Генерального прокурора РФ, утверждающих различные положения об управлениях и отделах Генеральной прокуратуры РФ, положение об аттестации прокурорских работников, инструкциях по делопроизводству и т.п.

Контрольные вопросы:

1. Что представляет собой современная российская прокуратура?
2. Какое место занимает прокуратура в системе органов государственной власти России?
3. Какими признаками характеризуется прокуратура как государственно-правовой институт?
4. В чем заключается специфика российской прокуратуры?
5. Какие задачи стоят перед прокуратурой РФ?
6. Как соотносятся между собой общие, специальные и конкретные задачи прокурорской деятельности?
7. На каких основных принципах основывает свою деятельность прокуратура РФ?
8. Как соотносятся между собой принципы организации и деятельности?
9. Что понимается под прокурорским надзором?
10. Какими признаками характеризуется прокурорский надзор как отдельный вид государственной деятельности?
11. Чем занимается наука прокурорского надзора?
12. К какой отрасли права возможно отнести прокурорский надзор?
13. Как соотносится прокурорский надзор с другими видами контроля и надзора?
14. Какие виды государственного надзора существуют в РФ?
15. Что включают в себя правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе?
16. Какую роль играют директивы Генерального прокурора РФ в руководстве прокурорской системой?

Источники:

1. *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс. – М., 1994.
2. *Ардан Филипп.* Франция: государственная система. – М., 1994.
3. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора – М., 2000.
4. *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001.
5. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. – М., 1999.
6. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебно-методический комплекс. – М., 2005.
7. *Боботов С.В.* Правосудие во Франции: Учебное пособие. – М., 1994.

8. *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. – М., 1981.
9. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. – Ростов н/Д, 1999.
10. *Галузо В.Н.* Система правоохранительных органов России. – М., 2000.
11. *Государственный контроль в сфере государственного управления.* – М., 1974.
12. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М., 1999.
13. *Давев В.Г., Марицунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990; *Марицунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. – СПб., 1991.
14. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001.
15. *Жалинский А., Рёрихт А.* Введение в немецкое право. – М., 2001.
16. *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). – М., 1971.
17. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Российские прокуроры. – М.: Мол. гвардия, 1999.
18. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: Учебное пособие. – Екатеринбург, 1994.
19. *Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева.* – М., 2000.
20. *Королев Г.Н.* Прокуратура РФ в период правовой реформы: Лекция. – Ижевск, 1998.
21. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.
22. *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970.
23. *Настольная книга государственного служащего.* – М., 1999.
24. *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. – М., 2000.
25. *Права человека: Сборник международных документов.* – М., 1998.
26. *Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период).* – М., 1994.
27. *Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова.* – М., 2006.
28. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой.* – М., 2001.
29. *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учебное пособие. – М., 2000.
30. *Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева.* – М., 2001.
31. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. – СПб., 2003.
32. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975.

33. *Смирнов А.Ф.* Современные проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. – Ч. 1. – М., 2005.
34. *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966.
35. *Студиникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. – М., 1987.
36. *Судоустройство* и правоохранительные органы в Российской Федерации. – М., 1996.
37. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР: Автореф. ... докт. юрид. наук. – М., 1958; *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. – М., 1971.
38. *Халиулин А.Г.* Прокуратура в системе органов Российского государства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. – Ч. 1. – М., 2005.
39. *Черемных Г.Г.* Судебная власть в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.
40. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. – М., 1999.
41. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития / Избранные статьи (1985–1996). – Томск, 1997.
42. *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М., 2005.

Глава 2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОКУРАТУРЕ

2.1. Становление института прокуратуры в Российской империи (1722 г. – начало XX в.)

Основателем прокуратуры в России по праву считается Петр I.

Кардинальные реформы, проведенные Петром I, значительные территориальные приобретения Российской империи вызвали необходимость построения принципиально новой системы контроля в сфере государственного управления. В этой связи, в 1713 г. император учреждает должность генерал-фискала, Указом от 17 марта 1714 г. «О фискалах и о их должности и действии» определяются должностные полномочия фискалов и их компетенция. Кроме фискалов контроль в сфере государственного управления был возложен также на таких должностных лиц, как генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры в Сенате и др. Однако ни один из учрежденных органов не смог обеспечить императора удовлетворительным состоянием контроля: тайный характер и отсутствие четкого разграничения компетенции приводили к тому, что на практике указанные органы зачастую служили средствами проведения в жизнь придворных интриг и обеспечения интересов различных политических группировок, а то и отдельных лиц. Поэтому в скором времени Петр I вводит другой, принципиально новый институт контроля за исполнением своих решений – прокуратуру.

Первым нормативным актом о прокуратуре принято считать именной Указ Петра I от 12 января 1722 г. «Об обязанностях сенатских членов, о заседаниях президентов воинских коллегий, иностранной и Берг-коллегии в Сенате, о бытии при Сенате генерал- и обер-прокурорам, рекетмейстеру, экзекутору и геральдмейстеру, а в каждой коллегии по прокурору...». Следующим Указом от 18 января 1722 г. были учреждены должности прокуроров в надворных судах. Этот же Указ положил начало ликвидации фискальных органов с постепенной передачей их функции прокуратуре. Указом от 27 апреля 1722 г. была учреждена

должность генерал-прокурора, определены его должностные полномочия. В частности, в Указе говорилось, что генерал-прокурор должен осуществлять надзор за Сенатом, «...дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. Ежели увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит чтобы исправили». Далее указывалось, что «...еже не послушают, то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить и немедленно донести нам, если весьма нужно»⁵³.

Значение данных указов заключалось в том, что они учреждали прокуратуру как государственно-правовой институт, определяли круг должностных лиц, относящихся к прокурорским работникам (Генерал-прокурор при Сенате, Обер-прокурор в Сенате, прокуроры в коллегиях, прокуроры в надворных судах); устанавливали основные направления деятельности прокуратуры, которые заключались в осуществлении императорского надзора за деятельностью Сената, коллегий и судебных органов, информировании императора о выявленных нарушениях в делах государственных, реагировании на нарушения закона путем принесения протеста (впервые была закреплена такая форма прокурорского реагирования). Кроме того, при обнаружении пробелов в законодательстве прокурор должен был вносить законодательные предложения.

По мнению С.М. Казанцева, в России, таким образом, возникает институт надзора, который хотя и получил французское название, однако был создан не по образу и подобию французской прокуратуры, а явился результатом творчества Петра I, включая в себя отдельные элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов, а также чисто русские изобретения. Из Франции, помимо названия, была заимствована главная функция – надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор⁵⁴. Действительно, анализ возложенных на прокуратуру обязанностей позволяет сделать вывод о том, что прокуратура в Российской империи зародилась как орган надзора за исполнением указов и узаконений императора.

Первым генерал-прокурором стал один из сподвижников Петра I, граф Павел Иванович Ягужинский (1683–1736).

⁵³ См.: *Российское законодательство X–XX веков*: В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. – М., 1986. – С. 425–436.

⁵⁴ См.: *Казанцев С.М. История царской прокуратуры*. – СПб., 1993. – С. 134.

После смерти Петра I, в период дворцовых переворотов, прокуратура в определенной степени потеряла свое значение. Однако с восшествием на престол Екатерины II, для которой было крайне важно укрепить центральную власть, значение прокуратуры в обеспечении интересов императорской власти на местах очень сильно возросло.

В утвержденном Екатериной II 7 ноября 1775 г. Уложении «Учреждения для управления губерний» в отдельной главе XXVIII «О прокурорской и стряпчей должности» (в ст.ст. 404–410) были установлены довольно широкие полномочия прокуроров по общему и судебному надзору, а также по надзору за местами лишения свободы. Статья 404 предписывала: «Вообще губернские прокуроры и стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и в отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки»⁵⁵.

В состав прокуратуры входили такие должности, как генерал-прокурор, губернский прокурор, губернский стряпчий по уголовным делам и губернский стряпчий по казенным делам, прокурор и стряпчий при верхнем земском суде, прокурор и стряпчий при губернском магистрате, прокурор и стряпчий при верхней расправе, уездный стряпчий в уезде. Уложение проводило разграничение статусом и компетенцией губернского прокурора и стряпчего. Анализ положений Уложения позволяет сделать вывод, что стряпчие по существу являлись помощниками прокурора. Кроме того, если губернский прокурор осуществлял общий надзор, то стряпчий – преимущественно судебный.

Основные функции губернского прокурора заключались в сохранении «целостности власти, установлений и интересов императорского величества». Иными словами, губернский прокурор являлся представителем центральной власти на местах и обязан был следить за реализацией установлений императрицы. Кроме того, он наделялся правом вести надзор за законностью в деятельности губернских и уездных органов, в том числе и судов; обязан был доводить до сведения указанных органов содержание вновь принятых законов; в судах прокурор призван был

⁵⁵ *Хрестоматия по истории отечественного государства и права* (X век – 1917 год). – М., 2000. – С. 209; *Российское законодательство X–XX веков*: В 9 т. Т. 5. Законодательство периода становления абсолютизма. – М., 1987. – С. 274–279.

охранять интересы «лиц беспомощных» (глухонемых, слепых, несовершеннолетних и т.п.). На прокурора также было возложено осуществление надзора за законностью содержания лиц под стражей.

Любопытной особенностью реализации надзорных полномочий прокурора в это время было то, что он сам не мог устранить выявленные нарушения, а должен был докладывать о них генерал-прокурору или же органу, правомочному устранить указанные нарушения.

Уставом благочиния от 8 апреля 1782 г. устанавливался надзор прокурора за нормативно-правовыми актами⁵⁶.

Павел I провел довольно противоречивую реформу прокуратуры. С одной стороны, он усилил власть и значение генерал-прокурора. В одном из своих указов он прямо указывал, что «повсеместная бдительность о благоуспешном течении всякого рода дел, в приказах производимых, и о точном сохранении законов, на все части государственного правления изданных», лежит не на Сенате, а исключительно на обязанности генерал-прокурора, у которого также сосредоточились как доклады по делам Сената, так и финансовой и контрольной части⁵⁷. С другой – наделение генерал-прокурора чрезмерными распорядительными полномочиями способствовало размыванию надзорной власти прокурора и, в конечном счете, снижению значения прокуратуры как контрольного органа.

Возрождение надзорных полномочий прокуратуры произошло при Александре I. В Манифесте об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г. учреждается Министерство юстиции. В Именном Высочайшем указе Правительствующему Сенату в частности говорилось: «...Министром юстиции или Генерал-Прокурором повелеваем быть Действительному Тайному Советнику Державину, предоставляя впредь назначить ему Товарища...»⁵⁸. Таким образом, генерал-прокурор стал одновременно министром юстиции.

Манифестом от 25 июля 1811 г. об «Общем учреждении министерств» на Министерство юстиции была возложена задача управления всей системой судов и прокуратурой: назначение на должность и освобождение от должности всех лиц судебного и прокурорского ведомства, учреждение и упразднение судов, надзор за их деятельностью.

⁵⁶ *Российское законодательство X–XX веков*: В 9 т. Т. 5. Законодательство периода становления абсолютизма. – М., 1987. – С. 274-279.

⁵⁷ См.: *Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902*. – М., 2001. – С. 35-36.

⁵⁸ Там же. – С. 42.

Согласно ст. 2474 Общих губернских учреждений 1857 г., прокурорский надзор включал в себя три направления: охранение общего благоустройства, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе⁵⁹.

В первом случае прокурор обязан был наблюдать за точным исполнением узаконений, охранять общественный порядок, содействовать пресечению противных ему деяний и злоупотреблений, особенно в случаях нарушения верности присяге, общественной тишины, казенного и общественного ущерба, лихоимства, непослушания, ропота, лености и волокиты в отправлении дел; он также должен был посещать тюрьмы рабочие и смирительные дома, заботиться о доставлении им надлежащего продовольствия и т.п.

Надзор по казенному управлению включал в себя: охрану повсеместно выгоды и пользы казны; содействие пресечению недозволенных казенных расходов, присутствие при производстве от казны всяких торгов и подрядов, участие в освидетельствовании казенного имущества, отвращение подлогов в приписках купцов к семейным капиталам, наблюдение за тем, чтобы с народа не взымались сборы, законами не установленные, и т.п.

Надзор по суду и расправе заключался в осуществлении надзора за сохранением в судебных решениях точной силы законов, охране установленных формы и обрядов судопроизводства и внутреннего порядка судебных мест. Прокурор обязан был отвращать всякую медленность и проволочку в производстве дел, возбуждать дела безгласные, отвращать явные по суду утеснения, самоуправство и злоупотребления.

Кроме того, ст. 2475 Общих губернских учреждений возлагала на прокурора обязанность присутствовать в комитете земских повинностей, в комиссии народного продовольствия, в статистическом комитете и, в звании директора, в попечительном о тюрьмах комитете⁶⁰.

Таким образом, к началу XIX в. прокуратура в Российской империи окончательно сформировалась как орган надзора законностью.

Судебная реформа Александра II существенно изменила правовое положение отечественной прокуратуры. Она стала больше представлять обвинение в суде и осуществлять надзор за следствием и полицейским дознанием. Роль же прокуратуры как органа надзора была значительно

⁵⁹ *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 1. – СПб., 1996. – С. 515.

⁶⁰ *Фойницкий И.Я.* Указ. соч. – С. 516.

снижена, но вместе с тем не утрачена полностью. Характеризуя роль прокуратуры после судебной реформы, выдающийся русский ученый-процессуалист И.Я. Фойницкий писал: «... мы примкнули к французскому типу прокуратуры. Она не только обвинительная сторона в уголовном процессе ... но вместе с тем контрольный орган правительственной власти, обязанный наблюдать за правильным применением закона судебными установлениями. Судебные уставы, однако, воздержались от крайностей французского законодательства... они сообщили судам более самостоятельное положение, так что в этом отношении законодательство наше стоит выше не только французского, но и исправивших его австрийского и германского»⁶¹.

Правовыми основами деятельности прокуратуры в этот период были приняты Государственным советом Российской империи в 1862 г. Основные положения о прокуратуре, а также утвержденные Уставом Правительствующего Сената от 20 ноября 1864 г. четыре правовые акта: 1) Учреждение судебных установлений (далее – УСУ); 2) Устав уголовного судопроизводства (далее – УУС); 3) Устав гражданского судопроизводства (далее – УГС) и 4) Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Указанные акты определяли принципы, основные направления деятельности прокуратуры, кадровый состав, систему и структуру прокуратуры, а также компетенцию прокурорских работников.

Учреждение судебных установлений определяло, что прокурорская служба строится на началах иерархической подчиненности и единства.

Основные положения о прокуратуре устанавливали, что «прокуратуры суть органы правительства для охранения силы законов, и на этом основании сущность их обязанностей заключается: 1) в обнаружении и преследовании всякого нарушения законного порядка и в требовании распоряжений к его восстановлению; 2) в предложении суду предварительных заключений по судебным делам, подчиненных особому их наблюдению уставами гражданского и уголовного судопроизводства; 3) в наблюдении за единообразным и точным применением закона; 4) в представлении о пояснении и дополнении законов, если о том возникнут недоразумения или вопросы по судебному ведомству»⁶².

⁶¹ Фойницкий И.Я. Указ. соч. – С. 518.

⁶² Цит. по: Фойницкий И.Я. Указ. соч. – С. 517.

Таким образом, содержание прокурорской деятельности распадалось на законоохранительную (надзорную) и обвинительную (уголовное преследование).

Надзорное направление прокурорской деятельности заключалось в «охране правительственного интереса применения законов, точного и согласного с разумом их»⁶³. При этом оно включало в себя как надзор за несудебными органами, так и «по отношению к судебным местам».

Надзор за несудебными органами («местами») заключался: «1) в побуждении полиции и других установлений, обязанных оказывать помощь правосудию, к исполнению их обязанностей и в привлечении виновных к ответственности; 2) в участии, для охранения закона, в разных частях правительственного и общественного управления, причем прокуратура или входит в них как равноправный член, с правом решающего голоса, или участвует в них только своими заключениями, имеющими значение необязательных юридических советов»⁶⁴; 3) в исполнительно-судебной деятельности, заключающейся в надзоре за администрациями исправительных учреждений и участии в судебном разрешении вопросов, возникающих после обращения приговора к исполнению (разрешение сомнений и неясностей, возникших при исполнении (ст. 955 УУС)⁶⁵; извещение суда о последующем исполнении приговора и т.п. (956 УСС)).

Надзор по отношению к суду заключался в том, что «прокуратура имеет значение стража закона как в судебном разборе, так и в судебном управлении»⁶⁶. Осуществляя надзор за деятельностью суда, прокурор выступал: 1) в судах гражданских, где он должен после состязания сторон предьявить суду свое заключение или юридическое мнение по делам казенного управления; по делам земских учреждений, городских и сельских обществ; по делам лиц, не достигших гражданского совершеннолетия; безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных и т.п. (ст.ст. 343–347 УГС)⁶⁷; 2) в судах уголовных, где он как орган зако-

⁶³ *Фойницкий И.Я.* Указ. соч. – С. 517.

⁶⁴ Там же. – С. 530.

⁶⁵ *Устав* уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.

⁶⁶ *Фойницкий И.Я.* Указ. соч. – С. 530.

⁶⁷ *Устав* гражданского судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.

на должен или может принимать участие своими заключениями по всем делам, за исключением только преследуемых в порядке частного обвинения; 3) при предварительном производстве по всем уголовным делам, производимым в публичном порядке, до открытия судебного по делу заседания; 4) при возобновлении уголовных дел.

Надзор за судебным управлением заключался в формулировании заключений по дисциплинарным делам в отношении должных лиц судебного ведомства, а также осуществлении дисциплинарного преследования этих лиц и т.п. (ст.ст. 272–282 УСУ).

Обвинительная деятельность прокурора заключалась: 1) в руководстве дознанием, наблюдении за предварительным следствием и возбуждении уголовного преследования (основная масса дел возбуждалась прокурорами окружных судов, прокуроры судебных палат возбуждали уголовные дела лишь по наиболее общественно значимым составам преступлений (ст.ст. 250–251 УУС)⁶⁸; 2) в поддержании обвинения по делам, производящимся во всех судебных местах в публичном порядке; 3) в принесении протестов на определения и приговоры суда.

Прокуратуру возглавлял министр юстиции, одновременно замещающий должность генерал-прокурора, ему подчинялись обер-прокуроры и их товарищи при Сенате, прокуроры и их товарищи при судебных палатах и окружных судах.

Уложение устанавливало дополнительные требования для занятия прокурорских должностей. По образовательному цензу они совпадали с требованиями, предъявляемыми к коронным судебским должностям – наличие юридического образования (ст. 202 УСУ). Стаж юридической работы для товарища прокурора окружного суда составлял 4 года, для прокурора окружного суда и товарища прокурора судебной палаты – 6 лет, для прокурора судебной палаты – 8 и 12 лет – для обер-прокурора Сената (ст. 210 УСУ).

Анализ проведенных положений позволяет сделать вывод о том, что в результате судебной реформы 1864 г. была учреждена смешанная модель прокуратуры, сочетающая в себе как функцию надзора, так и функцию уголовного преследования, с преобладанием последнего направления деятельности.

Александр III учредил комиссию, которая в течение шести лет работала над проектом по усилению прокурорского надзора. Однако выработанные комиссией предложения не были реализованы в полной мере.

В таком виде прокуратура просуществовала до 1917 г.

⁶⁸ Уложение судебных установлений. – СПб., 1913.

2.2. Становление и развитие советской прокуратуры (1922–1992 гг.)

24 ноября 1917 г. Декрет СНК РСФСР № 1 «О суде» постановил: «Упразднить донныне существовавшие институты... прокурорского надзора... Для принятия и дальнейшего направления дел и производств... прокурорского надзора... соответствующие местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов избирают особых комиссаров, которые принимают в свое ведение архивы и имущества этих учреждений»⁶⁹.

Функция надзора за исполнением законов была возложена на различные органы власти и управления: ВЦИК, СНК, НКЮ, Рабоче-крестьянские инспекции, Советы, комиссаров юстиции, ВЧК, а позже – на губернские отделы юстиции. Осуществление отдельных направлений надзора за законностью было возложено также и на судебные органы (к примеру, в местах лишения свободы)⁷⁰.

Инструкцией НКЮ «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и порядке ведения его заседаний» от 19 декабря 1917 г.⁷¹ при производстве судебного следствия предусматривалось участие обвинения и защиты, причем в качестве обвинителей и защитников допускались «все пользующие политическими правами граждане обоего пола».

Позже, предварительное производство по уголовным делам было возложено на следственные комиссии, состоящие в коллегиях при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов и при революционных трибуналах, а также на народных судей. Поддержание обвинения – на коллегии обвинителей, состоявшие не менее чем из трех лиц, избираемых местными Советами рабочих и крестьянских депутатов непосредственно или по представлению революционного трибунала или НКЮ⁷².

Коллегии обвинителей также осуществляли надзор за деятельностью следственных комиссий, кроме того, давали заключения следст-

⁶⁹ СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

⁷⁰ См.: *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. – М., 1978. – С. 21.

⁷¹ СУ РСФСР. – 1917. - № 12. – Ст. 12.

⁷² См.: *О революционном трибунале:* Декрет СНК РСФСР от 04.05.1918 г. // Пролетарская революция и право. – 1918. – № 8–10. – С. 133.

венной комиссии о полноте предварительного следствия, а также о подследности⁷³.

Положением о народном суде РСФСР от 21 октября 1920 г. были упразднены следственные комиссии и учрежден институт народных следователей, избираемых губернскими исполкомами Советов и состоящих при советах народных судей, а также должности следователей по важнейшим делам при губернских отделах и НКЮ⁷⁴.

Таким образом, специфика регулирования надзорной деятельности и осуществления уголовного преследования первых лет советской власти заключалась в учреждении многочисленных контрольных и следственных органов, их подконтрольности Советам и Наркомату юстиции.

Низкий авторитет органов юстиции, недостаточная численность следственного аппарата, вмешательство партийных, советских и иных органов в работу следователей с целью оказывания давления вынудили прогрессивную юридическую общественность выступить за создание прокуратуры. В результате в январе 1922 г. на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции были приняты следующие решения:

- Органы предварительного следствия объявлялись судебными, и следственный аппарат сосредотачивался в органах юстиции.
- Прокуратура учреждалась как надзорный орган за следствием.
- Признавалась необходимость издания УПК РСФСР⁷⁵.

Признание необходимости учреждения советской прокуратуры вызвало ожесточенную полемику вокруг организационных принципов ее построения. В этой связи В.И. Ленин в своем историческом письме «О "двойном" подчинении и законности» был вынужден изложить целостный подход к социалистической законности и прокурорском надзоре, обосновав важность принципа независимости органов прокуратуры от местных властей и подчиненность центральной власти⁷⁶.

28 мая 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва утвердила первое Положение о прокурорском надзоре. Советская прокуратура учреждалась «в

⁷³ См.: *Игошин В.С., Степанов В.И.* История становления и развития органов предварительного следствия в России. – Барнаул, 2006. – С. 115.

⁷⁴ СУ РСФСР. – 1920. – № 83. – Ст. 407.

⁷⁵ См.: *Еженедельник советской юстиции.* – 1922. – № 5. – С. 13-14; *Игошин В.С., Степанов В.И.* Указ. соч. – С. 129.

⁷⁶ *Ленин В.И.* ПСС. – Т. 45. – С.197.

целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью»⁷⁷.

Согласно данному положению, на органы прокуратуры возлагалось:

- 1) осуществление надзора за законностью и обоснованностью действий органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц с помощью возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
- 2) наблюдение за деятельностью органов следствия в области раскрытия преступлений;
- 3) выдвижение и поддержание обвинения в суде;
- 4) контроль за правильностью содержания заключенных под стражей.

26 июня 1922 г. коллегия НКЮ РСФСР утвердила структуру прокуратуры. Прокуратура РСФСР входила в состав Наркомата юстиции РСФСР на правах отдела. Возглавлял отдел прокуратуры Прокурор Республики, одновременно являющийся наркомом юстиции. Предварительным следствием занималась следственная часть, входящая в подотдел государственного обвинения. В непосредственном подчинении у Прокурора Республики также находились губернские прокуроры, не подчиняющиеся местным властям. В губернских прокуратурах создавались подотделы, занимающиеся предварительным следствием и осуществлением надзора (подотдела общего надзора). В уездах действовали помощники прокуроров.

29 июля 1922 г. циркуляром НКЮ РСФСР была введена «Временная инструкция губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора»⁷⁸. Инструкция устанавливала состав, структуру, а также основные принципы распределения обязанностей в губернских прокуратурах.

Первым прокурором РСФСР стал нарком юстиции Дмитрий Иванович Курский (1874–1932).

Образование Союза ССР вызвало необходимость создания союзных органов прокуратуры. В этой связи в 1923 г. была образована прокуратура при Верховном Суде СССР⁷⁹. Первым прокурором Верховного Суда СССР был Петр Ананьевич Красиков (1870–1939).

⁷⁷ СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

⁷⁸ *Еженедельник советской юстиции*. – 1922. – № 28. – С. 14-16.

⁷⁹ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 10. – Ст. 311.

24 октября 1924 г. было учреждено Положение о Верховном Суде СССР, в котором имелся отдельный раздел VII «О прокуратуре». В этом разделе определялся порядок назначения на должность прокурора Верховного Суда СССР, а также его полномочия в области руководства прокурорской системой, в сфере общего надзора за законностью и судебного надзора.

Дальнейшее развитие правового регулирования прокурорского надзора связано с принятием 31 января 1924 г. Конституции СССР, 29 октября 1924 г. – Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик⁸⁰, 31 октября 1924 г. – Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик⁸¹.

Статья 63 Конституции СССР предусматривала надзор прокурора Верховного Суда СССР «за закономерностью действий» Объединенного государственного политического управления на основе специального постановления ЦИК СССР.

Статьи 12–14 Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик возлагали на народных комиссаров юстиции союзных и автономных республик осуществление надзора за «судебной практикой всех судебных мест», право «через прокурорский надзор» опротестовывать любое судебное решение, а также осуществление общего надзора и других обязанностей. Статья 13² устанавливала, что во главе прокуратуры в качестве прокурора республики находился народный комиссар юстиции этой республики. Таким образом, формально подчиняясь прокурору Верховного Суда СССР, фактически республиканские прокуратуры, включая прокуратуру РСФСР, были независимы и входили в состав соответствующих республиканских наркоматов юстиции.

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик возлагали на республиканские прокуратуры осуществление следующих функций: 1) уголовное преследование; 2) надзор за предварительным следствием; 3) поддержание обвинения в суде; 4) надзор за исполнением приговоров.

Таким образом, прокуратура была централизована только в пределах союзных республик. На уровне Союза ССР органы прокуратуры централизованы не были.

20 июня 1933 г. ЦИК и СНК СССР «в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности

⁸⁰ СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 203.

⁸¹ СЗ СССР. – 1924. – № 24. – Ст. 206.

по Союзу ССР от покушений со стороны противоборствующих элементов» было принято Постановление об образовании прокуратуры СССР⁸², а 17 декабря 1933 г. соответствующее Положение о ней.

Положение устанавливало следующие направления деятельности союзной прокуратуры:

- 1) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств СССР, союзных республик и местных органов власти Конституции СССР и постановлениям Правительства СССР;
- 2) наблюдение за правильным, обоснованным и единообразным применением законов судами союзных республик, а также опротестование и приостановление исполнения решений всех судов;
- 3) возбуждение уголовного преследования и поддержание государственного обвинения во всех судах на территории СССР;
- 4) надзор за законностью и правильностью действий милиции и исправительно-трудовых учреждений;
- 5) руководство деятельностью прокуратур союзных республик.

Прокуратуру Союза ССР возглавлял Прокурор СССР, который назначался ЦИК СССР. Указания и распоряжения прокурора СССР были обязательны для исполнения всеми органами прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались Прокурором СССР по согласованию ЦИК союзных республик. При прокуроре СССР действовали помощники и старшие помощники, а также следователи по особо важным делам.

Завершение централизации союзной прокурорской системы произошло после принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного комиссара юстиции СССР»⁸³. Этим актом прокуратуры союзных республик и органы следствия были выделены из республиканских наркоматов юстиции и подчинены непосредственно Прокурору СССР.

В ноябре 1936 г. производится реорганизация аппарата союзной прокуратуры, создаются отделы по отраслям прокурорского надзора⁸⁴.

Принятая 5 декабря 1936 г. Конституция СССР посвятила прокуратуре и суду специальную главу, закрепляющую положение прокурату-

⁸² СЗ СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.

⁸³ СЗ СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.

⁸⁴ СЗ СССР. – 1936. – № 59. – Ст. 59.

ры как единой централизованной системы органов. На прокуратуру СССР был возложен высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, должностными лицами и отдельными гражданами СССР (ст. 113).

Конституция СССР 1936 г. ввела должность Генерального прокурора СССР, который возглавляет органы прокуратуры и осуществляет функции по надзору за законностью и организацией борьбы с преступностью независимо от местных органов. Первым Генеральным прокурором СССР был Роман Андреевич Руденко (1907–1981).

24 мая 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре СССР⁸⁵. Этот акт кодифицировал нормы, регулирующие организацию и деятельность органов прокуратуры.

Положение 1955 г. состояло из шести глав. Первая – содержала общие положения, раскрывающие понятия осуществляемого прокуратурой надзора за исполнением законов, его задачи, основные направления деятельности, принципы организации и деятельности прокуратуры. Главы со второй по пятую посвящались отдельным отраслям прокурорского надзора.

Положение закрепляло следующие отрасли надзора:

- за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными органами и гражданами СССР;
- за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия;
- за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов;
- за соблюдением законности в местах лишения свободы.

Содержание шестой главы определяло структуру органов прокуратуры, порядок назначения и прохождения службы работников прокуратуры.

Формирование самостоятельной советской централизованной системы органов прокуратуры окончательно завершилось в 1979 г. в результате принятия Закона СССР «О прокуратуре СССР».

Закон состоял из четырех разделов: общие положения; система органов прокуратуры и их организация; прокурорский надзор; иные вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Прокуратура СССР была подконтрольна Верховному Совету СССР.

⁸⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9.

Закон закреплял четыре отрасли прокурорского надзора:

- 1) общий надзор;
- 2) надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- 3) надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;
- 4) надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

В связи с ликвидацией СССР и провозглашением государственного суверенитета РСФСР Прокуратура СССР прекратила свое существование. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР»⁸⁶ Генеральному прокурору РСФСР предписывалось принять в ведение расположенные на территории РСФСР органы и учреждения прокуратуры, а также находящиеся в подчинении Прокуратуры СССР предприятия, организации и учреждения, расположенные на территории РСФСР.

Первый российский Закон о прокуратуре был принят 17 января 1992 г. Закон состоял из шести разделов и 47 статей. Раздел 1 излагал общие положения: функции и направления деятельности, принципы организации и деятельности, правовые основы. Раздел 2 закреплял систему, структуру и состав органов прокуратуры. Разделы 3 и 4 раскрывали содержание основных функций прокуратуры. Раздел 5 регулировал вопросы кадрового обеспечения, а также меры правовой и социальной защиты работников прокуратуры, материального и социального обеспечения прокурорских работников. Раздел 6 содержал нормы, регулирующие финансовые и материально-технические вопросы деятельности прокуратуры.

Данный Закон впервые обозначил такую функцию прокуратуры, как «участие прокурора в рассмотрении дел судами». До принятия Закона считалось, что прокурор осуществляет надзор за деятельностью судов.

Принятие Конституции в 1993 г. обусловило необходимость пересмотра Закона 1992 г. 17 ноября 1995 г. Федеральным законом «О вне-

⁸⁶ *Об образовании* единой системы органов прокуратуры РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 г. № 1879-1 // Энциклопедия российского права: Справочно-правовая система. – М.: АО АРБТ, 1996. – Режим доступа: Компакт-диск.

сении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» была принята новая редакция закона о прокуратуре.

Особенность редакции Закона 1995 г. заключалась в том, что восстанавливалась функция координации деятельности ПОО по борьбе с преступностью; на Генеральную прокуратуру РФ возлагалась функция международного сотрудничества; закреплялась новая отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением конституционных прав и свобод граждан.

Проведенная историческая ретроспектива развития отечественного законодательства о прокуратуре в рамках досоветского и советского этапов позволяет выделить следующие периоды:

1. С 1722 по 1864 г. – становление и развитие прокуратуры Российской империи как органа надзора за законностью.

2. С 1864 по 1917 г. – учреждение прокуратуры Российской империи преимущественно как органа, осуществляющего уголовное преследования и обслуживающего интересы правосудия, одновременно осуществляющего надзор за судебной деятельностью и деятельностью органов юстиции.

3. С 1917 по 1922 г. – ликвидация института прокуратуры. Возложение прокурорских функций на многочисленные вновь учрежденные советские органы.

4. С 1922 по 1933 г. – восстановление института прокуратуры. Учреждение советской прокуратуры как органа надзора за законностью.

5. С 1933 по 1979 г. – формирование централизованной прокуратуры Союза ССР.

6. С 1979 по 1992 г. – дальнейшее развитие прокуратуры СССР как централизованной системы органов государственной власти.

7. С 1992 г. по настоящее время – формирование и развитие прокуратуры Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. Каковы основные этапы развития российской прокуратуры?
2. Прокуратура какого государства явилась прототипом российской прокуратуры?
3. Какую основную функцию выполняла российская прокуратура при Петре I?

4. Какие задачи были возложены на российскую прокуратуру Екатериной II?
5. Какие функции были возложены на российскую прокуратуру после реформ Александра II?
6. Почему была упразднена прокуратура в начальный период советской власти?
7. Что явилось причиной возрождения прокуратуры как органа надзора в советский период?
8. Когда была образована прокуратура РФ?

Источники:

1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9.
2. *Вестник* ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 10. – Ст. 311.
3. *Еженедельник* советской юстиции. – 1922. – № 28. – С. 14-16.
4. *Еженедельник* советской юстиции. – 1922. – № 5.
5. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Российские прокуроры. – М.: Мол. гвардия, 1999.
6. *Игошин В.С., Степанов В.И.* История становления и развития органов предварительного следствия в России. – Барнаул, 2006.
7. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. – СПб., 1993. – С. 134.
8. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. – Т. 45.
9. *Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902.* – М., 2001.
10. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на западе и в России. – М., 1889.
11. *О революционном трибунале: Декрет СНК РСФСР от 04.05.1918 г. // Пролетарская революция и право.* – 1918. – № 8–10.
12. *Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 г. № 1879-1 // Энциклопедия российского права: Справочно-правовая система.* – М.: АО АРБТ, 1996. – Режим доступа: Компакт-диск.
13. *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма.* – М., 1986.
14. *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 5. Законодательство периода становления абсолютизма.* – М., 1987.
15. *СЗ СССР.* – 1924. – № 23. – Ст. 203.
16. *СЗ СССР.* – 1924. – № 24. – Ст. 206.
17. *СЗ СССР.* – 1933. – № 40. – Ст. 239.
18. *СЗ СССР.* – 1936. – № 59. – Ст. 59.
19. *СЗ СССР.* – 1936. – № 40. – Ст. 338.

20. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. – М., 1978.
21. СУ РСФСР. – 1917. – № 12. – Ст. 12.
22. СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.
23. СУ РСФСР. – 1920. – № 83. – Ст. 407.
24. СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
25. *Уложение* судебных установлений. – СПб., 1913.
26. *Устав* гражданского судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.
27. *Устав* уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.
28. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. – СПб., 1996.
29. *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права (X век – 1917 год). – М., 2000.

Глава 3. ФУНКЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

3.1. Понятие и система функций российской прокуратуры

В настоящее время сложились три функциональные модели (типа) прокуратуры:

- 1) прокуратура как орган уголовного преследования;
- 2) прокуратура как орган надзора за законностью;
- 3) смешанный тип прокуратуры, характеризующий ее как орган надзора за законностью и как орган уголовного преследования.

Указанные модели не существуют в чистом виде. Как правило, прокуратура того или иного типа помимо основной осуществляет и иные, дополнительные функции.

В науке прокурорского надзора на сегодняшний день нет единства мнений о понятии функций прокуратуры, их системе, классификации и количестве. Наиболее часто в юридической науке функции прокуратуры определяются как основные направления ее деятельности. Для такого подхода существуют определенные историко-нормативные предпосылки.

В Законе «О прокуратуре СССР» 1979 г. ст. 3 именовалась «Основные направления деятельности прокуратуры» и включала в себя наряду с осуществлением различных видов прокурорского надзора также такие виды деятельности, как борьбу с нарушениями законов, преступностью и иными правонарушениями; привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления; разработку в сотрудничестве с другими государственными органами мер предупреждения преступности и иных правонарушений; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями и др. В редакции Закона о прокуратуре РФ от 17.01.1992 г. ст. 2 называлась «Цели и направления прокурорской деятельности» и закрепляла виды деятельности, схожие с теми, что были указаны в ст. 3 Закона «О прокуратуре СССР». Статья 1 действующей редакции Закона о прокуратуре использует понятие «функции прокуратуры» для определения

аналогичных видов деятельности. Таким образом, очевидно, что законодатель под основными направлениями деятельности и функциями понимал одно и то же⁸⁷.

Другие ученые предлагают соотносить понятия «функции» и «(основные) направления деятельности» как форму и содержание. Типичным примером может служить следующая позиция: «Функции – это вытекающие из правового статуса прокуратуры, ее места и назначения в государственном механизме, обязанности по решению поставленных перед нею задач. Основными же направлениями деятельности прокуратуры можно назвать конкретные формы реализации ею возложенных на нее обязанностей»⁸⁸.

Третьи считают, что функции прокуратуры – это обязанности в деле укрепления законности и правопорядка, характеризующие место и роль прокуратуры в системе государственно-правового механизма, а основные направления деятельности обозначают приоритетные задачи, не нашедшие своего отражения в Законе о прокуратуре⁸⁹.

Наконец, по мнению четвертых, под функциями прокуратуры необходимо понимать отдельные виды деятельности прокуратуры, которые определяются социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуются определенным предметом ведения, направлены на решение этих задач и требуют использования присущих им полномочий и правовых средств⁹⁰.

Для избежания терминологической путаницы и с учетом содержания нормативно-правовых актов и основной учебной литературы по данному вопросу под функциями прокуратуры мы будем понимать основные направления деятельности прокуратуры, определенные Законом о прокуратуре, а под направлениями деятельности – отдельные виды деятельности прокурора в рамках основных направлений.

⁸⁷ См.: Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб., 2005. – С. 28-30.

⁸⁸ Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 155.

⁸⁹ Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М., 1990. – С. 116-117.

⁹⁰ Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2003. – С. 34.

Наиболее любопытный подход к определению системы и количества функций прокуратуры РФ был предложен М.С. Шалумовым⁹¹. Учитывая продолжительный характер судебной реформы и различные подходы к определению дальнейшей судьбы прокуратуры, автор сформулировал ряд условий, позволяющих анализировать функции прокуратуры переходного типа. Эти условия заключаются в следующем.

Функции прокуратуры, как и любого другого государственного органа, определяются объективными потребностями развития общества и государства; для их определения следует исходить из нынешних потребностей общественного и государственного развития.

С совершенствованием государства и общества, их правозащитных механизмов функции прокуратуры также будут изменяться по своей структуре и характеру, причем эти изменения должны соответствовать целям формирования правового государства.

Освобождение прокуратуры от выполнения какой-либо функции возможно в случае полной утраты (ликвидации) соответствующей общегосударственной функции либо должно сопровождаться ее передачей другому органу.

Одна функция реализуется через комплекс направлений. Данные направления деятельности нельзя смешивать с основными направлениями деятельности, число которых тождественно числу функций.

Выработанные М.С. Шалумовым условия позволяют решить вопрос о системе, количестве и классификации функций прокуратуры. Для переходной модели прокуратуры характерна динамичная система функций, которая заключается в отсутствии их исчерпывающего перечня и изменении существующих функций, появлении новых и отмирании старых.

В результате автор выделяет следующие функции современной российской прокуратуры: осуществление прокурорского надзора; осуществление уголовного преследования; участие в рассмотрении дел судами; координация деятельности по борьбе с преступностью.

Кроме указанных, некоторые авторы дополнительно называют международное сотрудничество, выпуск специальных изданий, участие в

⁹¹ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 82.

правотворчестве, а также участие в заседаниях государственных и негосударственных органов⁹².

На наш взгляд, последние направления деятельности можно считать функциями прокуратуры лишь с определенными оговорками. Что касается международного сотрудничества и выпуска специальных изданий, то они, согласно ст. 12 Закона о прокуратуре, являются функциями Генеральной прокуратуры РФ. Участие же в правотворчестве едва ли можно считать функцией прокуратуры на сегодняшний день, поскольку Генеральному прокурору РФ ни Конституцией РФ, ни Законом о прокуратуре не предоставлено право законодательной инициативы. Возможность внесения предложений по совершенствованию законодательства прокурорами субъектов Федерации, предусмотренная некоторыми нормативно-правовыми актами субъектов Федерации, нельзя назвать выполнением самостоятельной государственной функции, поскольку такие права применительно к органам прокуратуры, учитывая требования ст. 71 Конституции РФ, должны закрепляться на федеральном уровне. В свою очередь, участие в заседаниях государственных и негосударственных органов необходимо рассматривать, скорее всего, либо как метод работы или как отдельное направление деятельности в рамках реализации, но не как отдельную функцию прокуратуры.

Таким образом, система функций современной российской прокуратуры включает в себя:

- 1) осуществление уголовного преследования;
- 2) реализацию прокурорского надзора;
- 3) осуществление координационной деятельности по борьбе с преступностью;
- 4) участие в рассмотрении дел судами.

Кроме того, на Генеральную прокуратуру РФ Законом о прокуратуре возложены такие дополнительные функции, как

- выпуск специальных изданий (п. 5 ст. 1);
- международное сотрудничество (ст. 2).

Анализ функционального содержания прокурорской деятельности позволяет отнести современную российскую модель прокуратуры к смешанному многофункциональному типу.

⁹² Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. – С. 87-88.

3.2. Понятие, критерии выделения и виды отраслей прокурорского надзора

Прокурорский надзор является одной из основных функций прокуратуры РФ. Как специфический вид государственной деятельности он един. Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия обусловлены особенностями законодательства, за которым надзирают органы прокуратуры, спецификой деятельности поднадзорных субъектов и рядом других факторов. Поэтому единый прокурорский надзор принято разделять на несколько отраслей.

В юридической литературе существует несколько подходов к определению понятия «отрасль прокурорского надзора». Так, С.Г. Березовская под отраслью понимала специализированное организационно-правовое направление деятельности органов прокуратуры, характеризующееся родовым объектом и предметом надзора, а также специфическими задачами и полномочиями прокурора⁹³. Б.М. Спиридонов считал, что отрасль прокурорского надзора – это регулируемая нормами права специализированная деятельность органов прокуратуры, имеющая родовый объект надзора, а также специфические задачи и полномочия⁹⁴.

С учетом изложенных подходов, под отраслью прокурорского надзора необходимо понимать самостоятельное направление прокурорского надзора, характеризующееся родовым объектом и предметом надзора, определенным объемом полномочий прокурора, необходимым ему для решения специфических задач, стоящих перед данной отраслью надзора.

Необходимо отметить, что современная литература вместо термина «отрасль прокурорского надзора» иногда использует такие понятия, как «вид прокурорского надзора», «надзорная подфункция», «направления прокурорского надзора». Действующий Закон о прокуратуре не содержит приведенных понятий, а использует лишь общий термин «функция», содержание которого было раскрыто выше.

Основными критериями деления прокурорского надзора на отрасли выступают: задачи, объект и предмет надзора, а также полномочия прокуроров. Иногда в специальной литературе дополнительно выделяют такие критерии, как акты прокурорского реагирования, выносимые прокурором в той или иной отрасли, и пределы надзора.

⁹³ *Прокурорский надзор в СССР: Учебник.* – М., 1982. – С. 38.

⁹⁴ *Спиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // *Совершенствование прокурорского надзора в СССР.* – М., 1973. – С. 86.

Наиболее распространенные определения объекта прокурорского надзора следующие:

- общественные отношения, складывающиеся в ходе деятельности поднадзорных органов и лиц;
- деятельность поднадзорных органов и лиц;
- законность поднадзорной деятельности, включающая в себя: а) законы и подзаконные акты; б) исполнение законов; в) надзор за точным и единообразным исполнением законов; г) ответственность за допущенное нарушение законов;
- поднадзорные органы, учреждения, предприятия и организации, а также должностные лица.

Наиболее часто встречающиеся определения предмета прокурорского надзора следующие:

- деятельность поднадзорных лиц;
- исполнение законов, т.е. соответствие закону нормативных актов и действий поднадзорных органов и лиц;
- предмет надзора представляет собой акты, за точным исполнением которых надзирает прокурор;
- предмет – часть объекта;
- предмет отождествляется с объектом.

Наиболее распространенной точкой зрения на соотношение объекта и предмета прокурорского надзора является утверждение о том, что под объектом прокурорского надзора следует понимать деятельность поднадзорных органов и лиц, а под предметом – их поведение (действия и бездействия) и издаваемые ими правовые акты⁹⁵.

Определяя объект прокурорского надзора, необходимо иметь в виду следующее: 1) в объект включается только деятельность по исполнению закона и в некоторых случаях подзаконных нормативно-правовых актов; 2) эта деятельность только поднадзорных органов и лиц, которые обозначены в законе.

Объект прокурорского надзора имеет свои границы, которые в литературе называются пределами прокурорского надзора. Совершенно верно определяют значение пределов прокурорского надзора В.Г. Даев и М.Н. Маршунов, считающие, что они позволяют определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение

⁹⁵ Подробнее см.: *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – С. 61-66.

которых составляет предмет прокурорского надзора, круга органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокурора⁹⁶.

Под пределами прокурорского надзора понимают правовые требования по исполнению определенного по характеру законодательства тем или иным кругом государственных и негосударственных органов и лиц. Другими словами, это нормативно-правовые требования, которые устанавливаются:

- круг законов и подзаконных нормативно-правых актов, за исполнением которых надзирает прокурор;
- круг государственных и негосударственных органов и лиц, чья деятельность составляет объект надзора;
- характер правоотношений, которые входят в предмет надзора.

Пределы позволяют также определить предмет надзора. В отличие от объекта основные элементы предмета надзора находят свое закрепление в Законе о прокуратуре (ст.ст. 21, 26, 29, 32).

Например, одной из отраслей прокурорского надзора является осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Объектом надзора в данном случае будет выступать деятельность указанных органов по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного следствия. Пределы надзора определяются нормами УПК РФ, ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Законом о прокуратуре и др. Предмет надзора закрепляется в ст. 29 Закона о прокуратуре и включает в себя: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность принимаемых данными органами решений.

С учетом вышеназванных критериев на сегодняшний день можно выделить следующие отрасли прокурорского надзора:

- Надзор за исполнением законов, действующих на территории РФ, всеми федеральными министерствами, государственными комитетами, службами, иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами

⁹⁶ Давев В.Г., Маршунев М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – С. 63-64.

субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Ранее данная отрасль надзора именовалась «общим надзором». Сейчас законодательство не использует данного термина, однако на практике его еще применяют.

- Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными выше органами.

- Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

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

Наличие четырех указанных отраслей признается всеми учеными, занимающимися проблема прокурорского надзора. Между тем ряд ученых полагает, что помимо указанных, существует также такая отрасль, как надзор за исполнением законов судебными приставами⁹⁷. Действительно, Закон о прокуратуре, перечисляя отрасли прокурорского надзора, в п. 2 ст. 1 называет данное направление деятельности⁹⁸, однако, на наш взгляд, относить его к отдельной отрасли прокурорского надзора едва ли оправдано.

Во-первых, деятельность приставов-исполнителей по своему содержанию и значению не формирует отдельного, самостоятельного объекта надзора: надзором охватывается только деятельность части приставов – приставов-исполнителей; самостоятельность в принятии решений, предполагающих принуждение, существенно ограничена судебным контролем; деятельность приставов-исполнителей не обладает такой спецификой, как деятельность органов, занимающихся ОРД, предварительным расследованием или исполнением назначенных судом уголов-

⁹⁷ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006. – С. 399-408.

⁹⁸ Впервые данное направление деятельности было закреплено в Законе о прокуратуре Федеральным законом РФ от 23.12.1998 г. В частности, п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре был дополнен новым, пятым абзацем следующего содержания: «Надзор за исполнением законов судебными приставами». Хотя сам Закон не определяет категорию приставов, речь в нем идет, прежде всего, о приставах-исполнителях.

ных наказаний. Во-вторых, сам Закон о прокуратуре не определяет ни предмет надзора, ни полномочия прокурора, ни акты прокурорского реагирования, которые вправе выносить прокурор. В-третьих, в Указаниях Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» от 06.01.1999 г. № 1/7 прокурорам, осуществляющим надзор за данной деятельностью, рекомендуется использовать возможности, определенные Законом о прокуратуре, для осуществления общего надзора.

Учитывая вышеизложенное, представляется, что надзор за исполнением законов судебными приставами следует рассматривать как отдельное направление прокурорского надзора в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора)⁹⁹.

3.3. Основные направления, приоритетные направления и участки прокурорской деятельности

В литературе понятие «направление прокурорской деятельности» используется в двух значениях. Во-первых, как собирательное понятие, определяющее различные виды прокурорской деятельности. В этом случае оно означает и функции прокуратуры (основные направления), и отрасли прокурорского надзора, и отдельные участки надзорной деятельности. Во-вторых, оно используется как термин, определяющий составную часть качественно однородного вида прокурорской деятельности. Например, как составная часть какой-либо отрасли прокурорского надзора, включающая в себя осуществление надзора за исполнением конкретного закона или нескольких законов, регулирующих сходные общественные отношения в определенной отрасли надзора.

В этой связи в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов можно выделить такие направления деятельности, как надзор за исполнением закона в социальной сфере; надзор за испол-

⁹⁹ Некоторые авторы предлагают рассматривать данное направление прокурорской деятельности как надзор за исполнением законов при осуществлении исполнительного производства. Действительно, в этом случае возможно вести речь о существовании отдельной самостоятельной отрасли прокурорского надзора. Однако действующее законодательство не позволяет ставить вопрос о столь широкозахватном предмете надзора за исполнением законов судебными приставами. Подробнее см.: *Прокурорский надзор: Учебник для вузов* / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. – С. 124-126.

нением законов в экономической сфере; надзор за исполнением закона в оборонной сфере; надзор за исполнением закона в административно-юрисдикционной сфере и т.п. В свою очередь, каждое направление деятельности состоит из отдельных поднаправлений. Например, надзор за исполнением законов в социальной сфере включает в себя надзор за исполнением законодательства: о здравоохранении, о безопасности труда, пенсионного законодательства и т.п. Таким образом, направление прокурорского надзора (прокурорской деятельности) представляет собой отдельный вид прокурорского надзора в рамках определенной отрасли надзора.

Особое место среди направлений деятельности прокуратуры занимают так называемые приоритетные направления деятельности. Эти направления деятельности включают в себя прокурорский надзор за деятельностью органов и лиц в наиболее важных на данный момент сферах общественной и государственной жизни, а также за исполнением законов, которые наиболее часто нарушаются. Указанную категорию в науке прокурорского надзора принято выделять в отдельное понятие.

На сегодняшний день можно выделить следующие приоритетные направления деятельности прокуратуры России:

- Надзор за законодательством о приватизации государственной и муниципальной собственности.
- Надзор за исполнением земельного законодательства.
- Надзор за исполнением законодательства по борьбе с коррупцией и организованной преступностью.
- Надзор за исполнением законодательства по борьбе с терроризмом.
- Надзор за исполнением экологического законодательства и др.

Приоритетные направления деятельности в отличие от отраслей прокурорского надзора и иных направлений прокурорской деятельности характеризуются большей динамичностью. То, что является актуальным в данный момент, через определенное время может потерять свою актуальность, и другие направления деятельности будут более значимы для прокурорской деятельности.

От отраслей прокурорского надзора и направлений необходимо отличать участки прокурорской деятельности, которые выделяются с учетом специфики общественных отношений, на защиту и обеспечение которых направлена деятельность прокурора. Принципиальное отличие участка от отрасли прокурорского надзора заключается в том, что его объект (предмет) образует не деятельность определенных государст-

венных и негосударственных органов или лиц, а особо ценные для государства и общества общественные отношения, на охрану и защиту которых направлена деятельность прокурора.

Участок прокурорской деятельности характеризуется следующими признаками:

- 1) наличием особого отдельного объекта (предмета) прокурорской деятельности;
- 2) этот объект (предмет) образует не деятельность государственных и негосударственных органов и лиц, а общественные отношения;
- 3) особой значимостью для общества и государства общественных отношений, образующих объект (предмет) надзорной деятельности;
- 4) наличием этих общественных отношений во всех основных направлениях и отраслях прокурорского надзора.

Если схематично представить основные направления деятельности прокуратуры и отрасли прокурорского надзора как определенные качественные слои прокурорской деятельности, то участок будет представлять собой поперечный пласт, пронизывающий указанные слои: общественные отношения, образующие отдельный участок прокурорской деятельности, в том или ином объеме будут присутствовать в каждом слое (направлении) прокурорской деятельности.

Примером отдельного участка прокурорской деятельности является надзор прокурора за исполнением законов о несовершеннолетних. Общественные отношения, связанные с несовершеннолетними, присутствуют в деятельности всех органов и лиц, являющихся объектами (предметами) прокурорского надзора. Иначе говоря, эти отношения присутствуют во всех отраслях и направлениях прокурорской деятельности. Прокурор в силу особой значимости этих отношений для общества и государства уделяет особое внимание охране и защите прав и интересов несовершеннолетних, причем независимо от того, осуществляется ли уголовное преследование в отношении них, отбывают ли они наказания, или же происходит судебное рассмотрение вопроса с их участием или в отношении них. В результате, в каждом направлении прокурорской деятельности (отрасли) можно выделить отдельные участки, связанные с обеспечением прав и свобод несовершеннолетних, которые в своей совокупности образуют отдельный участок прокурорской деятельности независимо от отраслевой принадлежности прокурорского надзора или иного направления его деятельности.

Осуществляя надзор за исполнением законов на отдельном участке, прокурор использует всю совокупность правовых средств, предоставляемых ему для осуществления надзора в базовой отрасли или реализации иных полномочий в других направлениях прокурорской деятельности.

Основное различие понятий «участок работы прокуратуры» и «приоритетное направление деятельности» прокуратуры заключается в том, что участки работы существуют всегда или в течение продолжительного периода, а приоритетные направления актуальны на данный момент.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под функциями прокуратуры?
2. Как соотносятся понятия «функция», «направление деятельности» и «основные направления деятельности»?
3. Какие функции возложены на прокуратуру РФ в настоящее время?
4. Что понимается под отраслью прокурорского надзора?
5. Каковы признаки и критерии выделения отраслей прокурорского надзора?
6. Что такое предмет и пределы прокурорского надзора?
7. Что такое приоритетное направление деятельности прокуратуры?
8. Как соотносятся понятия «отрасль прокурорского надзора» и «участок прокурорской деятельности»?

Источники:

1. *Даев В.Г., Мариунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990.
2. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001.
3. *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности. – Харьков, 1978.
4. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.
5. *Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Под ред. С.Г. Березовской.* – М., 1982.
6. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой.* – М., 2001.
7. *Стиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973.
8. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб., 2005.
9. *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. – 1995. – № 6.

Глава 4. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

4.1. Правовые средства прокурорского надзора: понятие и виды

Под правовыми средствами одни понимают полномочия прокуроров, а также порядок и форму их реализации¹⁰⁰. Другие – установленные законодательством правомочия (полномочия) прокурора по реализации возложенных на него функций¹⁰¹. Третьи в это понятие включают полномочия прокуроров и акты прокурорского надзора¹⁰². Четвертые определяют правовые средства как предусмотренные законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона¹⁰³. По сути дела, все указанные подходы отражают единое содержание рассматриваемого понятия, под которым понимается определенный законодательством РФ объем полномочий прокуроров, а также форма их реализации. Поскольку основной формой реализации полномочий прокурора является вынесение актов прокурорского реагирования, в содержание понятия правовых средств принято выделять три основных элемента:

- 1) установленные действующим законодательством полномочия прокурора, направленные на реализацию возложенных на прокуратуру функций;
- 2) акты прокурорского реагирования;
- 3) механизм реализации полномочий прокурора и вынесения актов прокурорского реагирования.

Таким образом, понятие «правовые средства прокурорского надзора» является комплексным и включает в себя три основных элемента: полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования и механизм реализации полномочий и вынесения актов реагирования. Иногда в литературе вместо термина «правовые средства» используется понятие

¹⁰⁰ Мурашин А.Г. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – Киев, 1972. – С. 157.

¹⁰¹ Курс прокурорского надзора / Под ред. В.И. Баскова. – М., 2000. – С. 8.

¹⁰² Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой. – С. 97.

¹⁰³ Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова. – С. 140.

«формы прокурорского надзора». Принципиальной разницы между указанными категориями не существует.

Характерной особенностью правовых средств является то, что при их применении между прокуратурой и поднадзорными субъектами всегда возникают правовые отношения, в то время как применение неправовых средств таких отношений может и не вызвать.

Правовые средства могут быть классифицированы по различным основаниям, в частности по цели, характеру, форме и порядку применения.

По цели они делятся на средства, направленные на:

- 1) выявление нарушений законов, причин, их порождающих, и условий, им способствующих (истребование актов и документов, требование о выделении специалистов);
- 2) устранение нарушений законов и обстоятельств, им способствующих (принесение протестов на противоречащий закону акт; внесение представлений об устранении нарушений закона и т.п.);
- 3) предупреждение нарушений закона (предостережение о недопустимости закона, санкционирование некоторых действий администрации исправительного учреждения, дача согласия на совершение определенных следственных и процессуальных действий дознавателем и т.п.).

По форме правовые средства делятся на предусмотренные законодательством:

- 1) действия (предъявление и поддержание иска, разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, самостоятельно совершение прокурором отдельных процессуальных действий при производстве предварительного расследования в форме дознания и т.п.);
- 2) акты (протест, представление, предостережение и т.п.).

По характеру правовые средства можно разделить на:

- обязывающие (требование о выделении специалиста, истребование документов, назначение проверки и т.п.);
- приостанавливающие (приостановление действия актов администрации исправительного учреждения в случае противоречия действующему законодательству);
- распорядительные (письменные указания и поручения органу дознания о проведении отдельных процессуальных действий и т.п.).

По порядку применения они делятся на:

- общие, характерные для всех отраслей прокурорского надзора (принесение протеста, внесение представления, проведение прокурорской проверки);
- специфические, характерные для отдельных отраслей прокурорского надзора (объявление предостережения возможно только в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов).

4.2. Полномочия прокурора

Под полномочиями прокурора принято понимать объем прав и обязанностей, которыми располагает прокурор для реализации возложенных на него функций и достижения поставленных перед ним целей и задач. Конкретные полномочия прокуроров устанавливаются как Законом о прокуратуре (ст.ст. 22, 27, 30, 33), так и другим отраслевым законодательством (например, ст. 37 УПК РФ). Законодательное закрепление полномочий является основным признаком данной правовой категории. Иногда законодательно закрепленные полномочия прокуроров определяют термином «правомочие».

Совокупность существующих полномочий условно можно разделить на две группы

1. Общие полномочия, т.е. полномочия прокуроров, которые применяются во всех отраслях прокурорского надзора. Общие полномочия закрепляются только в Законе о прокуратуре (ст. 22). Они включают в себя:
 - право по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и помещения поднадзорных объектов;
 - иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов;
 - проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона;
 - вызывать должностных лиц для объяснений по поводу нарушения закона;
 - требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных объектов предоставления необходимых документов, статистических и иных сведений;
 - проводить прокурорские проверки и ревизии.

2. Специальные полномочия, т.е. полномочия, которые используются прокурором в отдельных отраслях. Специальные полномочия закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином отраслевом законодательстве.

Например, полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, закрепляются в ст. 27 Закона о прокуратуре, ст.ст. 37, 124, 221 и 226 УПК РФ.

Совокупность всех полномочий должностных лиц прокуратуры образует компетенцию прокуратуры. Другими словами, компетенция – это совокупность прав и обязанностей прокуратуры как органа государственной власти.

4.3. Акты прокурорского реагирования

Под актами прокурорского реагирования принято понимать закрепленные в специальных документах решения прокуроров властно-распорядительного характера, вынесенные ими при осуществлении прокурорских полномочий. Акты прокурорского реагирования по своей юридической природе являются индивидуальными актами.

Акты прокурорского реагирования включают в себя: а) акты прокурорского надзора, служащие специальной формой реализации исключительно надзорных полномочий; б) акты, могущие являться как формой реализации надзорных, так и иных полномочий прокурора; в) акты, являющиеся формой реализации иных, не надзорных полномочий прокурора.

Акты прокурорского реагирования необходимо отличать от организационно-распорядительных документов, принимаемых прокурором для реализации организационных и кадровых, а также вопросов дисциплинарной практики, или в целях оптимизации деятельности прокуратуры в целом.

Акты прокурорского надзора включают в себя три вида актов: протест, представление и предостережение. Вторая группа более многочисленна и охватывает такие акты, как заявления в суд, различные виды постановлений, согласия (санкции), утверждения и т.п. Последнюю группу образуют указания, поручения, предложения и т.п.

Правовые свойства протеста как акта прокурорского надзора закрепляются в ст.ст. 23 и 28 Закона о прокуратуре:

1. Протест приносится на противоречащий федеральному законодательству акт. В исключительных, грубых случаях нарушения закона

допустимо принесение протеста и на отдельные противоправные действия должностных лиц.

2. Протест приносится в орган или должностному лицу, которое издало данный акт, или в вышестоящий орган, или вышестоящему должностному лицу.

3. Право принесения протеста принадлежит прокурору или его заместителю сообразно уровню прокуратуры в системе прокуратуры РФ.

4. В протесте, как правило, ставится вопрос о полной или частичной отмене правового акта или его изменении и приведении в соответствие с действующим законодательством.

5. В протесте указывается: точное наименование органа, в который он приносится; наименование правового акта, который противоречит закону; обоснование незаконности акта со ссылкой на соответствующие нормы закона; четкое изложение требований прокурора с указанием правовых норм, регламентирующих процедуру принесения и рассмотрения протеста.

6. Протест подлежит рассмотрению в 10-й срок с момента его поступления, в случае принесения протеста на решение представительного органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. В исключительных случаях, требующих немедленного устранения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Кроме того, сокращенные сроки рассмотрения протеста устанавливаются на акты приставов-исполнителей.

7. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

8. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим или вышестоящим прокурором.

9. Если прокурор полагает, что при рассмотрении протеста будет проявлена правовая необъективность, либо в случае необоснованного отказа в удовлетворении протеста он вправе обратиться с заявлением в суд об отмене или изменении оспариваемого незаконного акта.

10. Протест прокурора выносится во всех отраслях прокурорского надзора.

Правовые свойства представления как акта прокурорского надзора закрепляются в ст. 24 и 28 Закона о прокуратуре.

1. Основанием внесения представления является установленные материалами прокурорской проверки группа фактов нарушения закона. Иногда основанием может служить единичный, грубый факт нарушения закона.

2. Представление вносится в орган или должностному лицу, в деятельности которых обнаружены нарушения, или же вышестоящим органам и должностным лицам.

3. Внесенное представление рассматривается безотлагательно, а конкретные меры по устранению нарушения закона, а также причин, их породивших, и условий, им сопутствующих, принимаются в течение месяца со дня внесения представления.

4. О результатах принятых мер прокурору сообщается в письменном виде.

5. В представлении должно содержаться: наименование органа и должностного лица, которому оно выносится; источники информации о вскрытых нарушениях закона; характеристика нарушения закона; анализ причин, породивших, и условий, способствующих нарушению закона; требование прокурора об устранении нарушений и условий нарушения закона; предложения о привлечении к ответственности виновных лиц; указания прокурора, касающиеся порядка и сроков рассмотрения внесенного представления.

6. Представление как акт прокурорского надзора применяется во всех отраслях прокурорского надзора.

Правовые свойства предостережения¹⁰⁴ как акта прокурорского надзора закрепляются в ст. 25.1 Закона о прокуратуре, Указании Генерального прокурора РФ «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» от 06.07.1999 г. № 39/7¹⁰⁵.

1. Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором или его заместителем при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях. При наличии оснований для привлечения виновных дисциплинарной, административной или иной ответственности предостережение, как правило, не применяется.

2. Предостережение о недопустимости нарушения закона применяется к должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений,

¹⁰⁴ Подробнее см.: *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. – С. 159-160.

¹⁰⁵ *О применении предостережения о недопустимости нарушения закона*: Указание Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

органов военного управления, воинских частей и учреждений. Оно может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Оно не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам.

3. Предостережение должностному лицу объявляется непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия оно может быть объявлено по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки трудовым коллективом или на заседании коллегиального органа.

4. Основное значение этого акта заключается в предупреждении возможных правонарушений. Однако в некоторых случаях вынесение предостережения возможно и после совершения противоправных действий. Например, если противоправные последствия не наступили или же их последствия носят несущественный характер, прокурор может объявить предостережение в целях недопустимости повторения аналогичного противоправного поведения в дальнейшем.

5. Поводами и основаниями для вынесения данного акта являются: результаты проведенных прокурорских проверок; материалы проверок иных контролирующих органов; жалобы, заявления и иные обращения граждан; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел; сообщения СМИ, свидетельствующие о наличии нарушений закона.

6. Применению предостережения должна предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

7. На практике предостережение объявляется в следующих ситуациях: при наличии сведений о подготовке проектов правовых актов, не соответствующих нормам действующего законодательства; при издании правовых актов, противоречащих закону, срок начала действия которых не наступил; в иных случаях, когда намерения к нарушению закона имеют явный характер.

8. Предостережение оформляется в письменной форме, где указывается: название акта (предостережение о недопустимости нарушения закона); место и дата составления; какая именно проверка послужила основанием для его вынесения; описывается условное противоправное деяние, которое может повлечь нарушение; указывается наименование

законов, которые могут быть нарушены; возможные последствия; предупреждение о недопустимости нарушения закона и разъяснение возможной ответственности за продолжение неправомерного поведения.

9. Исходя из буквального смысла Закона о прокуратуре (ст. 25.1 находится в главе 1, регламентирующей осуществление надзора за исполнением закона), предостережение как акт прокурорского надзора может быть объявлено только при осуществлении надзора за исполнением законов. Однако на практике зачастую бывает трудно разграничить отрасль надзора за исполнением закона от надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поэтому некоторые ученые полагают, что этот акт может быть вынесен в двух указанных отраслях прокурорского надзора. Другие ученые считают, что предостережение, так же как протест и представление, может быть объявлено при наличии соответствующих оснований в любой отрасли прокурорского надзора, однако при этом не приводят каких-либо нормативных аргументов в пользу своей позиции.

Некоторые авторы к числу актов прокурорского надзора относят также требования прокурора. Едва ли с этим можно согласиться. Во-первых, действующее законодательство не относит требование прокурора ни к одному из видов актов прокурорского надзора. Во-вторых, форма и содержание данного средства не позволяют реализовать всю полноту прокурорского реагирования в случае обнаружения нарушения закона. В частности, ограниченность требования не позволяет сформулировать оценку противоправности совершенного деяния. В этой связи представляется, что его необходимо рассматривать только как одно из правомочий прокурора, которое, однако, может реализовываться во всех отраслях прокурорского надзора. На практике, наиболее частыми являются требования о выделении специалиста, о предоставлении документов, о даче объяснений и др.

Среди актов, могущих являться как формой реализации прокурорских, так и иных полномочий прокурора, основное место занимают постановления и заявления в суд.

Действующее законодательство предусматривает различные виды постановлений, которые может вынести прокурор, осуществляя надзорные и иные функции, возложенные на него Законом о прокуратуре.

Закон о прокуратуре указывает лишь на возможность вынесения постановлений, что же касается их содержания, оснований и порядка вынесения, то они устанавливаются соответствующим отраслевым законодательством.

Основными постановлениями, выносимыми прокурором в порядке надзора, являются постановления о направлении материалов, содержащих признаки преступления, по подследственности и постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях. Эти постановления могут быть вынесены в любой отрасли прокурорского надзора и поэтому наряду с протестом, представлением и предостережением могут быть отнесены к числу основных актов прокурорского реагирования. Вместе с тем поскольку указанные постановления могут служить формой реализации не только надзорных, но и других функций, возложенных на прокуратуру, ни постановление о направлении материалов, ни постановление о возбуждении дела об административном правонарушении не являются актами прокурорского надзора в тесном смысле этого понятия. К примеру, постановление о направлении материалов по подследственности наряду с реализацией надзорной функции служит формой реализации уголовного преследования. В свою очередь, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении можно рассматривать как форму осуществления административно-юрисдикционной деятельности прокурора.

Кроме указанных, прокурор также выносит такие постановления, как постановление об освобождении незаконно арестованных и задержанных в административном порядке, об освобождении незаконно водворенных в штрафной или дисциплинарный изолятор, помещение камерного типа или карцер, незаконно помещенных в судебно-психиатрическое учреждение, следственный изолятор или изолятор временного содержания и т.д. Однако указанные постановления выносятся только в определенных отраслях прокурорского надзора и не имеют столь «универсального» характера, как предыдущие.

Как правило, постановления о направлении материалов по подследственности выносятся в случае, когда проверку проводили сами прокурорские работники и при этом обнаружили признаки преступления. В этом случае на основании материалов проверки прокурор выносит соответствующее постановление и направляет материалы компетентному следственному органу.

Согласно ст. 25 Закона о прокуратуре, ст.ст. 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление, согласно ст. 28.4 КоАП, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП, а

именно: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Статья 28.4 КоАП устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим КоАП или законом субъекта Федерации.

Указанная норма устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью выносимых актов.

В последнем случае положение закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ» означает, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается указанным предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не может привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в це-

лом (а не его руководителей)¹⁰⁶. При обнаружении признаков административного правонарушения субъектов, чья деятельность не охватывается предметом надзора за исполнением законов, прокурор, не вынося постановления, должен направить соответствующие материалы в орган или должностному лицу, которые вправе возбудить дело об административном правонарушении.

Другим распространенным актом прокурорского реагирования, служащим формой реализации надзорных и иных функций прокуратуры, является заявление в суд. Возможность обращения прокурора в суд предусмотрена Законом о прокуратуре и процессуальным законодательством.

Требования к заявлению прокурора устанавливаются в соответствующем процессуальном законе.

Прокурор может обращаться с заявлением в любой суд, действующий на территории РФ.

В отличие от постановлений заявления в суд выносятся не во всех отраслях прокурорского надзора. Наиболее часто эта форма прокурорского реагирования применяется в таких отраслях, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ч. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, полномочие прокурора обратиться в суд или арбитражный суд с требованием о признании противоречащих закону актов недействительными является, во-первых, альтернативой полномочию опротестовать такой акт, а во-вторых, может служить формой прокурорского реагирования, направленной на обеспечение исполнения требования прокурора, в случае необоснованного отказа в удовлетворении протеста. Другими словами, заявление в суд служит средством реализации надзорной власти прокурора.

В то же время заявления являются средством реализации такого самостоятельного направления деятельности прокурора, как участие в суде. Практика показывает, что в последнем случае наиболее распространенными являются заявления прокурора в защиту интересов неоп-

¹⁰⁶ Существует и противоположное мнение о том, что указанная норма позволяет прокурору возбуждать административные производства в отношении отдельных граждан или юридических лиц, согласно положениям гл. 2 КоАП. Подробнее см.: *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. – С. 148-149.

ределенного круга лиц, публичных интересов, а также прав, свобод и законных интересов отдельных граждан.

К числу актов, служащих формой реализации различных функций прокуратуры, также можно отнести санкции, согласия, утверждения и указания. Эти акты выносятся в основном в отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, и надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом. Помимо реализации надзорных полномочий, они также служат формой осуществления уголовного преследования и распорядительной власти прокурора (при осуществлении надзора за законностью в местах отбывания наказания и реализацией назначенных судом мер принудительного характера). Действующее законодательство не устанавливает требований ни к содержанию, ни к форме указанных актов, но вместе с тем определяет основания и порядок их вынесения.

Большинство авторов не разграничивают согласие и санкцию как акты прокурорского реагирования. Действующее уголовно-процессуальное законодательство не использует понятие «санкция», полностью заменив его термином «согласие». В настоящее время категория «санкция» для обозначения средства прокурорского реагирования используется только уголовно-исполнительным законодательством. В этой связи в литературе встречается мнение о том, что указанные понятия являются различными. По мнению одних ученых, санкция представляет собой форму принимаемого прокурором решения, которая не только дает право на выполнение определенного действия, но и одновременно утверждает соответствующее постановление, т.е. делает этот документ легитимным, дающим право на проведение соответствующего решения. В то время как согласие представляет собой процессуальное решение прокурора, посредством которого контролируется законность и обоснованность принимаемого соответствующим должностным лицом (главным образом, дознавателем) решения, позволяющего ему выполнить те или иные процессуальные действия с целью признания их дальнейшей допустимости в установленном законом порядке¹⁰⁷.

Так как в настоящий момент эти термины используются в различных отраслях права, есть все основания вести речь об их самостоятель-

¹⁰⁷ См.: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006. – С. 286-287.

ном употреблении для обозначения различных понятий. К тому же следует учитывать, что полномочия по даче согласия на производство отдельных следственных и процессуальных действий возложены на руководителей следственных подразделений.

Последнюю группу актов, служащих формой реализации иных, не надзорных полномочий прокурора составляют такие, как поручения и указания прокурора органам дознания о проведении отдельных следственных, процессуальных или оперативно-розыскных действий, различные акты, принимаемые в ходе координационной деятельности прокурора и т.п. Действующее законодательство также не устанавливает требований ни к форме, ни к содержанию указанных актов.

Любой акт прокурорского реагирования должен соответствовать определенным требованиям, а именно: быть юридически безупречно составленным, грамотным, написанным общепонятным языком, лаконичным и ясным.

Акты прокурорского реагирования должны содержать все необходимые реквизиты: наименование прокуратуры, место, дату, а в некоторых случаях и время составления, должностное положение, классный чин, фамилию и инициалы прокурора, выносящего этот акт (в некоторых актах в обязательном порядке также указывается исполнитель), адресата. Структура любого акта включает описательную часть, содержащую описание нарушения конкретных норм какого-либо закона, фактическую и юридическую характеристику выявленного правонарушения и резолютивную часть, в которой приводятся требования прокурора (принять меры к устранению нарушений закона, привлечь виновных к ответственности и т.п.), указания на срок рассмотрения акта, в случае если он определен законом, напоминание об уведомлении прокурора о принятом по акту решении, а в некоторых случаях и рекомендации о конкретных мерах, которые целесообразно принять адресату для устранения и предупреждения правонарушений¹⁰⁸.

4.4. Механизм реализации правовых средств

Под механизмом реализации правовых средств принято понимать совокупность методов, приемов и способов осуществления прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования.

¹⁰⁸ См.: *Акты прокурорского надзора* / Под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1997. – С. 15

В литературе понятия методы и приемы соотносят как общее и родовое¹⁰⁹. Под методом понимается определенная совокупность приемов реализации прокурорских полномочий. Прием представляет собой конкретное действие прокурора по реализации определенного полномочия прокурора.

В теории прокурорского надзора приемы обычно подразделяются на организационные, тактические и технические.

Организационные приемы призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных правонарушениях, оптимизацию планирования работы, рационализацию прокурорской деятельности по реализации правовых средств. Тактические приемы – это использование подходов, выработанных передовым опытом, логикой, психологией, наукой управления и научной организацией труда для решения вопроса об обоснованности, целесообразности и последовательности применения тех или иных организационных приемов и правовых средств прокурорского надзора. Технические приемы заключаются в рациональном и активном использовании различных технических средств в целях совершенствования организации работы по надзору за исполнением законов, организации труда на научной основе.

Для приема характерно свойство избирательности. При решении конкретной задачи прокурор, как правило, должен выбрать один или несколько приемов, позволяющих, на взгляд прокурора, наиболее эффективно решить поставленную задачу. Приемы представляют собой результат общения практики; они должны строго соответствовать закону. Конкретная совокупность приемов закрепляется в методических пособиях, разработках, обзорах или письмах и носят рекомендательный характер¹¹⁰.

Совокупность методов и приемов реализации правовых средств образуют различные методики прокурорского надзора. Для каждого направления прокурорской деятельности характерно применение отдельной специальной методики осуществления надзора или реализации иных функций, возложенных на прокуратуру. При этом, в отличие от конкретных приемов, выбор той или иной методики носит в значитель-

¹⁰⁹ См.: *Прокурорский надзор: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2006. – С. 113-115.

¹¹⁰ Там же. – С. 115.

ной степени творческий, индивидуальный характер и полностью зависит от усмотрения прокурора.

В теории прокурорского надзора отдельно выделяют так называемые частные методики, под которыми понимается совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами для выявления, устранения и предупреждения нарушений конкретного закона или группы однородных законов, способствующих им обстоятельств на конкретном объекте или в определенном органе¹¹¹. Примером частной методики может служить Методика проверки законности производства и рассмотрения дел о нарушении таможенных правил, разработанная для органов транспортной прокуратуры, Методика проведения проверки исполнения законодательства об оружии органами, осуществляющими частную детективную и охранную деятельность и др.

Как правило, частные методики включают в себя:

- руководящие указания Генерального прокурора, а также нижестоящих прокуроров;
- перечень законодательных и иных нормативных актов, применяемых данными органами, с обязательным указанием источников их опубликования;
- перечень подзаконных нормативно-правовых актов, отражающих специфику и характер деятельности органов и их структурных подразделений;
- перечень основных источников информации (сведений) о нарушении законов;
- основные способы фиксации и хранения информации о нарушении закона;
- общие рекомендации по сбору информации о нарушении законов;
- типичные нарушения, допускаемые на подобных объектах;
- особенности подготовки прокуроров к проверке исполнения законодательства на данном объекте;
- примерный перечень специалистов, которые могут быть привлечены к проверке;
- примерный перечень вопросов, выясняемых прокурором в ходе проверки;
- тактические и иные приемы, применяемые в ходе проверки;

¹¹¹ *Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 116.*

- применяемые прокурором правовые средства реагирования на выявленные нарушения законов и др.¹¹².

В отличие от методики тактика реализации правовых средств представляет собой определение и реализацию прокурором наиболее рациональных приемов и методов оптимально возможного осуществления прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования с учетом сложившейся обстановки в целях достижения наилучших конечных результатов (полного устранения нарушений законов и способствующих им обстоятельств, привлечения в случае необходимости к ответственности виновных лиц, предупреждения правонарушений в будущем).

Выбор тактики реализации правовых средств зависит от общественной опасности выявленных правонарушений, серьезности последствий, повторности и распространенности указанных правонарушений, характера причин и условий, способствующих нарушениям и от других факторов¹¹³.

Говоря о механизме реализации правовых средств, необходимо раскрыть существующие формы (порядок) реализации правовых средств. Действующее законодательство закрепляет две основные формы реализации правовых средств: общую и инициативную.

Общая форма реализации правовых средств представляет собой такой порядок, когда для реализации полномочий прокурора или вынесения соответствующих актов необходимо сообщение о правонарушении (повод) и наличие самого правонарушения (основания). Указанная форма закрепляется в ч. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре применительно к проведению прокурорских проверок: «Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».

К сожалению, Закон о прокуратуре не определяет, какие именно сообщения о фактах нарушения могут служить поводами для реализации тех или иных полномочий прокурора. Этот вопрос разрешается на уровне директив Генерального прокурора применительно к отдельным направлениям осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Такое положение едва ли мож-

¹¹² Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 116-117.

¹¹³ Указ. соч. – С. 112.

но назвать удовлетворительным: поскольку реализация прокурорских полномочий предполагает ограничение определенных прав поднадзорного субъекта, вопросы осуществления прокурорских полномочий в этом случае должны регулироваться на уровне законов, а не ведомственных нормативных актов.

К числу источников информации, могущих служить поводами для реализации полномочий прокурора, сложившаяся практика относит: результаты проведенных прокурорских проверок; материалы проверок иных контролирующих органов; жалобы, заявления и иные обращения граждан и юридических лиц; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел; сообщения СМИ.

Общая форма реализации правовых средств применяется при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов¹¹⁴.

Инициативная форма заключается в реализации прокурорских полномочий и вынесении актов прокурорского реагирования независимо от наличия сигналов или сообщений о правонарушениях. Прокурор сам, по своему усмотрению, основанному на требованиях закона и фактических обстоятельствах, реализует соответствующие полномочия и выносит необходимые акты. Инициативная форма применяется в отраслях, где деятельность поднадзорных субъектов сопряжена с существенным государственным принуждением или выражается в ограничении основных конституционных прав граждан или иных субъектов. Например, инициативный характер реализации правомочий прокурора носит надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, за исполнением законов при исполнении назначенных судом уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, и т.п.

Контрольные вопросы:

1. Что включает в себя понятие «правовые средства прокурорского надзора»?
2. Какие существуют виды правовых средств?
3. Какие существуют виды полномочий прокурора?

¹¹⁴ В отдельных направлениях прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов надзор носит инициативный характер. Например, при осуществлении надзора за законностью правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления.

4. Как соотносятся понятия «акты прокурорского надзора» и «акты прокурорского реагирования»?
5. В чем заключается механизм реализации правовых средств прокурорского надзора?
6. Какие формы реализации правовых средств прокурорского надзора вам известны?
7. Какова юридическая природа требования прокурора?
8. Формой реализации каких полномочий прокурора может являться постановление?
9. В чем специфика инициативной формы реализации прокурорских полномочий?

Источники:

1. *Акты прокурорского надзора* / Под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1997.
2. *Березовская С.Г.* Правовые гарантии законности в СССР. – М., 1962.
3. *Викторов И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения. – М., 2004.
4. *Винокуров А.Ю., Гоманов Г.Н.* Основания наступления административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора. – М., 2003.
5. *Долгова А.И.* Форма прокурорского надзора. – М., 1972.
6. *Дьяченко М.С.* Понятие и классификация актов прокурорского надзора. – М., 1975.
7. *Козлов А.Ф.* Компетенция прокуратуры и организация ее работы. – Свердловск, 1985.
8. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.
9. *Курс прокурорского надзора* / Под ред. В.И. Баскова. – М., 2000.
10. *Мурашин А.Г.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. – Киев, 1972.
11. *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2003.
12. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов* / Под ред. Г.П. Химичевой. – М., 2001.
13. *Прокурорский надзор: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2006.

Глава 5. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ В ОРГАНАХ И УЧРЕЖДЕНИЯХ ПРОКУРАТУРЫ

5.1. Содержание организации работы в прокуратуре

Организацию работы и управления в прокуратуре в общем виде представляет собой создание оптимальных условий взаимодействия органов, учреждений, подразделений и должностных лиц для достижения целей и задач, стоящих перед прокуратурой.

Организацию работы и управления можно представить как процесс и как систему определенных элементов.

Как процесс организация работы и управления включает в себя несколько этапов:

1. Выявление потребностей в выполнении определенного вида и объема работы или формировании конкретного направления деятельности.
2. Проектирование структуры, включающей в себя определенные должности, отдельные виды деятельности, взаимосвязи элементов, образующих структуру организационной системы.
3. Принятие управленческих решений, подбор, расстановка и воспитание кадров.
4. Формирование и поддержание и развитие необходимых организационно-правовых и материально-технических условий эффективного функционирования организационной структуры.

Организация работы и управления в органах и учреждениях прокуратуры как система включает в себя следующие элементы:

1. Задачи и цели, стоящие перед организацией работы и управления.
2. Принципы организации и управления.
3. Характер связи между элементами системы.
4. Субъектно-объектный состав организации и управления.

В качестве основных целей и задач организационной и управленческой работы можно назвать следующие:

- полный учет объема работы соответствующего подразделения;

- рациональное распределение указанного объема работы;
- установление технологического режима управления;
- целенаправленность, высокое качество, согласованность и оперативность выполнения возложенных на сотрудников и подразделения функций.

Организация работы и управления строится на следующих основных принципах: предметном, зональном, смешанном и объектном.

Предметный принцип означает, что весь объем работы распределяется между прокурором, его заместителями и помощниками по направлениям или отраслям прокурорского надзора.

Зональный (территориальный) принцип заключается в том, что устанавливается условное разграничение территории определенной административно-территориальной единицы или субъекта Федерации на отдельные участки (зоны) с последующими закреплениями их за конкретными прокурорскими работниками.

Смешанный (предметно-зональный) принцип сочетает в себе элементы первого и второго принципа.

Объектный принцип используется для распределения надзорных обязанностей на одном объекте или группе объектов производственной или иной деятельности (например, на режимных или градообразующих предприятиях).

Характер связи между элементами системы организации и управления отражается во взаимодействии между структурными подразделениями прокурорской системы. Взаимодействие возможно в двух основных формах: а) через субординационные отношения (по горизонтали) и б) через координационные отношения (по вертикали). Субординационные отношения реализуются через организацию принятия управленческих решений и через организацию контроля их исполнения. Координационные – через совместное участие работников подразделений в достижении поставленных целей и задач.

Субординационные и координационные отношения осуществляются через систему соответствующих решений. Эти отношения оформляются путем издания приказов и распоряжений о возложении на конкретных работников или подразделения тех или иных обязанностей. Указанные документы принимаются, как правило, на уровне районных и городских прокуратур. В вышестоящих органах и учреждениях прокуратуры в основном используются такие управленческие акты, как должностные инструкции, положения об отделах и управлениях, приказы о распределении зон обслуживания.

Субординационно-координационные отношения строятся на принципах определенности, самостоятельности и стабильности. Определенность означает, что каждый работник прокуратуры несет ответственность за выполнение возложенных на него обязанностей в полном объеме. Самостоятельность выражается в выполнении прокурорских функций в строгом соответствии с установленным распределением обязанностей, независимо и без вмешательства других работников. Стабильность заключается в специализации прокурорского работника по отдельным отраслям надзора в течение продолжительного периода.

Следующим признаком организации и управления прокуратуры является ее субъектно-объектный состав.

Согласно ст.ст. 4, 12 и 13 Закона о прокуратуре субъектами управления в прокуратуре являются Генеральный прокурор РФ, а также любой вышестоящий прокурор по отношению к нижестоящему и подчиненному работнику прокуратуры. В общем виде «субъектами управления являются должностные лица прокуратуры, наделенные правом принятия управленческих решений в силу установленного в законе принципа подчиненности и специального акта реализации прав и обязанностей руководителя»¹¹⁵.

Под объектами управления в прокуратуре принято понимать либо нижестоящие и подчиненные органы прокуратуры, подразделения, должностные лица, либо их деятельность.

В литературе также принято выделять предмет управления – это конкретные, введенные в процесс деятельности прокуратуры элементы, отношения и действия субъектов организации и управления.

В общем виде предмет управления представляет собой комплекс мероприятий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации стоящих перед ней целей и задач. Применительно к прокурорской системе традиционно принято выделять три комплекса действий (три группы предметов):

1. Действия (отношения), направленные на организацию внутренней работы прокуратуры, включающие в себя: аналитическую деятельность; распределение обязанностей между прокурорскими работниками; организацию труда; прогнозирование и планирование работы; контроль и проверку исполнения; работу с кадрами; оценку работу прокурорских работников.

¹¹⁵ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации.* – М., 2005. – С. 46.

2. Действия (отношения), направленные на непосредственную реализацию возложенных на прокуратуру задач, т.е. организацию и осуществление прокурорского надзора и иных функций, возложенных на прокуратуру.

3. Комплекс вспомогательных действий (отношений), включающий в себя: работу с кадрами, организацию учета, отчетности, систематизации законодательства, делопроизводства, финансово-хозяйственной деятельности, материально-технического и иного обеспечения.

5.2. Коллегии и совещания в прокуратуре

Статья 20 Закона о прокуратуре определяет, что коллегия – это совещательный орган, решение которого реализуется приказом прокурора. Закон предусматривает образование двух видов коллегий в органах прокуратуры: коллегия в Генеральной прокуратуре РФ и коллегии в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах. Кроме того, Положением о Следственном комитете при прокуратуре РФ предусмотрено образование коллегий в Следственном комитете.

Деятельность коллегий в Генеральной прокуратуре РФ регулируется Регламентом Генеральной прокуратуры РФ и соответствующими директивами Генерального прокурора РФ.

Деятельность коллегий в Следственном комитете регулируется Положением о Следственном комитете, а также отдельно принимаемым Положением о коллегии в Следственном комитете.

Состав коллегии Генеральной прокуратуры РФ включает в себя: Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ (начальник управления по надзору за расследованием преступлений, начальник организационно-контрольного управления, директор НИИ укрепления законности и правопорядка и др.).

Коллегия является совещательным органом. Она правомочна принимать решения при наличии кворума (не менее половины состава всех членов коллегии).

Решения коллегии реализуются приказами Генерального прокурора РФ.

На заседаниях коллегии рассматриваются наиболее важные вопросы деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и пра-

вопорядка, обсуждаются проблемы прокурорского надзора, подбора и расстановки кадров, заслушиваются отчеты руководителей подразделений Генеральной прокуратуры, прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров.

По актуальным проблемам укрепления законности и противодействия преступности могут проводиться совместные заседания коллегии Генеральной прокуратуры РФ и коллегий правоохранительных, иных федеральных органов исполнительной власти.

Работа коллегии строится на основе плана, разрабатываемого организационно-контрольным управлением, на основе предложений начальников соответствующих управлений и утверждаемого Генеральным прокурором РФ.

В плане определяются проблемы, подлежащие рассмотрению, лица, ответственные за подготовку необходимых материалов, сроки проведения заседаний.

Решение об изменении сроков или о снятии запланированного вопроса с рассмотрения коллегией может быть принято Генеральным прокурором РФ на основании мотивированного рапорта начальника управления или отдела, поддержанного соответствующим заместителем Генерального прокурора РФ.

Внеплановые вопросы могут быть вынесены на обсуждение коллегии только Генеральным прокурором РФ.

Заседания коллегии могут проводиться в расширенном составе, в том числе с участием представителей правоохранительных, контролирующих органов, других министерств и ведомств.

Работа коллегии осуществляется гласно, если это не противоречит интересам соблюдения государственной, иной охраняемой законом тайны. Председатель коллегии на основе мотивированного рапорта начальника управления информации и общественных связей решает вопрос о приглашении на заседание представителей средств массовой информации и объеме предоставляемой им информации.

Ответственность за своевременность и качество подготовки материалов, вносимых на рассмотрение коллегии, несут руководители подразделений и заместители Генерального прокурора РФ.

Материалы для рассмотрения на заседании коллегии должны содержать: справку (не более 5–7 страниц), проекты решения, в случае необходимости – приказа, актов прокурорского реагирования, а также список лиц, приглашаемых на заседание.

В проекте решения коллегии должны содержаться оценки состояния законности и прокурорского надзора, перечень конкретных недостатков и нарушений, указание допустивших их должностных лиц, предложения об устранении нарушений закона и просчетов в организации работы, меры по укреплению законности и правопорядка, указаны сроки и исполнители.

Подготовленные документы передаются в организационное управление, которое изучает степень их готовности для обсуждения на заседании коллегии. К изучению материалов могут привлекаться советники и помощники по особым поручениям Генерального прокурора РФ.

После согласования с начальником организационного управления руководитель подразделения докладывает их заместителю Генерального прокурора РФ по направлению деятельности, который вносит Генеральному прокурору РФ предложение о рассмотрении вопроса на заседании коллегии.

В случае принятия Генеральным прокурором РФ решения о рассмотрении вопроса на заседании коллегии организационное управление готовит повестку, список приглашенных на заседание должностных лиц и не позднее чем за пять дней до дня заседания передает подготовленные материалы председателю и членам коллегии.

О дне заседания участники коллегии уведомляются извещением, в котором указываются повестка дня, время и место его проведения, основные докладчики материалов. Вызов приглашенных должностных лиц обеспечивается организационным управлением во взаимодействии с подразделением, подготовившим вопрос.

Обсуждение вопроса на заседании коллегии проводится в порядке, определяемом ее председателем. По согласованию со всеми членами коллегии повестка дня может быть изменена или дополнена.

На заседании ведется протокол, стенограмма, а по указанию председателя коллегии – аудио- и (или) видеозапись.

Решение коллегии считается принятым, если за него проголосовало простое большинство присутствовавших на заседании членов коллегии.

Особое мнение члена (членов) коллегии прилагается к протоколу заседания.

Организационное управление в течение трех дней обеспечивает оформление протокола заседания коллегии и направляет его копию для учета при доработке окончательного варианта решения в подразделение, готовившее вопрос. Подразделение в течение десяти дней либо в иной срок, установленный председателем коллегии, дорабатывает ре-

шение, другие обсуждавшиеся документы и после согласования с заместителем Генерального прокурора РФ передает их в организационное управление, которое, при отсутствии замечаний, докладывает документы Генеральному прокурору РФ.

Решения коллегии, другие документы, подготовленные в соответствии с решением коллегии, незамедлительно направляются по принадлежности.

Начальники управлений и отделов в обязательном порядке доводят их содержание до сведения подчиненных работников, разрабатывают меры по их выполнению (в необходимых случаях с предварительным обсуждением на оперативном совещании), определяют ответственных исполнителей и организуют контроль исполнения, о чем информируют организационное управление.

Решение коллегии после его выполнения снимается с контроля по мотивированному рапорту исполнителя, согласованному с организационным управлением и заместителем Генерального прокурора, Генеральным прокурором РФ. В необходимых случаях вопрос о снятии решения с контроля организационным управлением докладывается на заседании коллегии.

Вопросы организации и деятельности коллегий прокуратур субъектов Федерации регламентируются приказами соответствующих прокуроров и строятся на аналогичных принципах.

Состав коллегии Следственного комитета включает в себя Председателя Следственного комитета (председателя коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии Следственного комитета, кроме лиц, входящих в нее по должности, утверждается Президентом РФ.

Вопросы, не требующие рассмотрения на коллегиях, разрешаются на совещаниях, проводимых по мере необходимости.

В прокуратуре РФ проводятся два вида совещаний: координационные и оперативные.

В Генеральной прокуратуре РФ координационные совещания руководителей федеральных правоохранительных органов созываются Генеральным прокурором РФ и проходят под его председательством.

Вопросы организации и осуществления прокурорского надзора, не требующие обсуждения на заседании коллегии, рассматриваются на оперативных совещаниях при Генеральном прокуроре РФ, его заместителях, а также в управлениях и отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Оперативные совещания проводятся по мере необходимости. Порядок и сроки их проведения, круг участников определяются в каждом конкретном случае руководителем, который проводит совещание.

Подготовка необходимых материалов, а также контроль за исполнением принятых решений оперативных совещаний в управлениях и отделах осуществляются ответственными должностными лицами, назначаемыми руководителями соответствующих подразделений. В необходимых случаях организационное управление может оказывать подразделениям методическую и иную помощь.

В прокуратурах субъектов Федерации и нижестоящих прокуратурах оперативные совещания проводятся для решения текущих вопросов заместителем или прокурором не реже двух раз в месяц. Кроме того, в указанных прокуратурах проводятся еженедельные обсуждения вопросов служебной деятельности – планерки.

Оперативные совещания проводятся на основании планов, содержащих в себе повестку дня, аналитические справки, а также проекты решений. В повестку дня включается не более 1–2 вопросов. В ходе совещания ведется протокол.

5.3. Планирование в органах прокуратуры

Планирование является неотъемлемой функцией управления.

Сущность планирования состоит в определении целей и задач деятельности прокуратуры, формировании перечня конкретных мероприятий для достижения поставленных целей и задач, установлении сроков исполнения мероприятий, а также назначении исполнителей, ответственных и контролирующих.

К основным задачам планирования в органах прокуратуры принято относить:

- 1) оптимальное распределение сил и средств на основных направлениях обеспечения законности и правопорядка;
- 2) квалифицированное взаимодействие прокуратуры с иными правоохранительными органами, судами, органами государственной и муниципальной власти;
- 3) оптимальное взаимодействие между структурными подразделениями и должностными лицами прокуратуры;
- 4) упорядочение трудового процесса.

Основное значение планирования определяется возрастающим объемом сферы правового регулирования в современном обществе и госу-

дарстве, за которым осуществляется прокурорский надзор, и облегчением организации и осуществления контроля за деятельностью органов прокуратуры.

Процесс планирования представляет собой систему последовательно совершаемых операций с различным составом участников для выработки и принятия окончательного управленческого решения – плана.

Планирование осуществляется в несколько этапов:

1. Сбор полной и достоверной информации о состоянии среды планирования.
2. Анализ информации с целью выявления специфических проблем и прогнозирования их развития.
3. Подготовка проекта плана.
4. Обсуждение проекта плана.
5. Принятие плана и организация его исполнения¹¹⁶.

Планирование строится на определенных принципах. К числу основных из них можно отнести:

- Принцип научной обоснованности плана, заключающийся во всестороннем познании и учете как общих объективных закономерностей развития общества, государства и права на данном историческом этапе, так и частных проявлений развития общественных отношений в сочетании с целями и задачами, стоящими перед органами прокуратуры.

- Принцип системности, означающий преемственность и взаимосвязь всех видов планов, разрабатываемых в определенной прокуратуре, с планами вышестоящей прокуратуры, а также планами иных правоохранительных органов.

- Принцип непрерывности, означающий постоянное планирование на всех уровнях прокурорской системы, на всех этапах реализации прокурорских полномочий.

- Принцип оптимальной достаточности мероприятий, определяющий соответствие объема работы реальным штатным и иным возможностям прокуратуры.

- Принцип гибкости, заключающийся в равномерном распределении нагрузки по подразделениям и должностным лицам прокуратуры в течение отчетного периода.

¹¹⁶ Более подробно об этапах планирования см.: *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова.* – М., 2005 – С. 142-144.

- Принцип стабильности, предполагающий неизменность плановых мероприятий, но в то же время не исключающий возможности коррективы плана.

Как правило, содержание типичного плана охватывает следующие элементы: подведение итогов деятельности прокуратуры за определенный период; перечень планируемых прокурорских проверок; обобщение практики применения того или иного законодательства; проведение совещаний и заседаний коллегий; проведение мероприятий, связанных с повышением квалификации работников прокуратуры.

В литературе принято дифференцировать существующие виды планов:

- По субъектам выделяются планы работы аппарата прокуратуры в целом, планы работы отдельных подразделений аппарата, индивидуальные (личные) планы прокурорских работников, а также планы работы отдельных органов и учреждений прокуратуры.

- По содержанию планы подразделяются на те, что регулируют надзорную деятельность (планы проверок, выездов на места и т.п.) и реализацию иных направлений прокурорской деятельности (координационные планы); направленные на организацию обучения (учебно-тематические планы обучения и переподготовки сотрудников); планы стажировок; планы проверок состояния работы подчиненных прокуратур и т.п.

- По срокам планы бывают краткосрочные (разовый план мероприятий); среднесрочные (квартальные, полугодовые и годовые) и долгосрочные, или перспективные (на срок свыше года).

Как правило, краткосрочные и среднесрочные планы используются для планирования конкретных мероприятий по определенному направлению работы либо индивидуальной деятельности работников. Перспективные затрагивают проблемы борьбы с преступностью в городе, районе, области и готовятся совместно с другими правоохранительными органами.

5.4. Учет и отчетность в органах и учреждениях прокуратуры

Статья 51 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральная прокуратура РФ совместно с заинтересованными федеральными министерствами и ведомствами разрабатывает систему и методику единого учета и статистической отчетности о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, следственной работе и прокурорском надзоре,

а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры.

Для ведения учета и статистической отчетности в Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов Федерации, а также приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах сформированы и действуют специальные подразделения. В прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах ведение учета и подготовка отчетности возложены на соответствующих прокуроров.

В настоящее время в органах прокуратуры и иных правоохранительных органах РФ действуют правила единого учета преступлений. Согласно этим правилам, обязательному учету подлежат: выявленные преступления, результаты расследования преступлений, лица, совершившие преступления, отражаются этапы движения уголовных дел, результаты возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности, а также иные данные о преступлениях.

По общему правилу ведение регистрационных документов на преступления, лиц, их совершивших, уголовные дела, а также статистической отчетности по преступлениям возложено на органы внутренних дел. В этой связи вся информация о преступлениях, лицах, их совершивших, и уголовных делах хранится в информационных центрах МВД РФ и его территориальных и специализированных подразделениях на местах.

С 1 января 2006 г. Приказом Генерального прокурора РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29.12.2005 г. «О едином учете преступлений» утверждены и введены в действия:

- Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях.

- Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений.

- Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов, а также статистические карточки:

 - форма № 1 – статистическая карточка на выявленное преступление;

 - форма № 1.1 – статистическая карточка о результатах расследования преступления;

 - форма № 2 – статистическая карточка на лицо, совершившее преступление;

 - форма № 3 – статистическая карточка о движении уголовного дела;

форма № 4 – статистическая карточка о результатах возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности; приложение к статистической карточке формы № 6 на преступление по делу частного обвинения.

С 1 июля 2006 г. введены в действие статистические карточки формы № 5 – о потерпевшем, формы № 6 – о результатах рассмотрения дела судом первой инстанции.

Постановлением Госкомстата РФ от 26.03.97 г. № 20 (в редакции от 20.09.2000) «Об утверждении формы ведомственной государственной статистической отчетности о следственной работе» утверждена отчетность о результатах предварительного расследования следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ, органов внутренних дел, ФСКН, а также органами дознания Минюста РФ, Федеральной таможенной службы РФ.

Непосредственно в прокуратуре действует ведомственная государственная статистическая отчетность. Основным видом такой отчетности является Отчет о работе прокурора по форме П, утвержденной постановлением Госкомстата РФ от 16.02.93 г. № 20.

Приказом Генерального прокурора РФ от 04.06.04 г. № 17 утверждена Инструкция по составлению статистической отчетности о работе прокурора по форме П.

Этот отчет включает в себя: показатели о надзоре за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, данные об участии прокурора в арбитражном, гражданском и уголовном судопроизводстве, о работе по рассмотрению обращений граждан, международном сотрудничестве в сфере уголовного наказания и гласности в деятельности прокуратуры.

5.5. Контроль и проверка исполнения

Контроль и проверка исполнения представляют собой совокупность действий и систему мер, направленных на проверку своевременности и качества работы по выполнению служебных обязанностей и принятых решений, выяснение причин неисполнительности и выработку необходимых мер по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Контроль и проверка исполнения является неотъемлемой функцией управления. Основной целью контроля и проверки исполнения является

установление обратной связи от объекта управления к управляющему субъекту и обеспечение точного исполнения управленческого решения.

Статьи 4, 17, 18 Закона о прокуратуре к субъектам управления относят любого вышестоящего прокурора по отношению к нижестоящему, подчиненному прокурору. Кроме того, всей полнотой организационно-распорядительной власти по отношению к прокурорской системе обладает Генеральный прокурор РФ.

Поскольку, согласно Закону о прокуратуре, любой вышестоящий прокурор может передать часть управленческих функций своим подчиненным, субъектом контроля может стать любой работник прокуратуры, которому прокурором делегировано это право. В этом случае необходимо издание отдельного управленческого акта – приказа, распоряжения или инструкции.

Помимо вышестоящих прокуроров и прокурорских сотрудников, на которых отдельным распоряжением вышестоящего прокурора возложено исполнение управленческо-контрольных функций, организацией работы и контролем исполнения в системе органов прокуратуры занимаются специальные подразделения и должностные лица – организационное управление Генеральной прокуратуры РФ и старшие помощники прокуроров по организационным вопросам и контролю исполнения в прокуратурах субъектов Федерации.

Иначе говоря, субъектами контроля в органах и учреждениях прокуратуры могут быть прокурорские работники, наделенные этим правом в силу требований закона или специального распоряжения вышестоящего прокурора.

Объектом контроля в органах и учреждениях прокуратуры выступает результат деятельности нижестоящих прокурорских работников и исполнение управленческих решений. В этой связи основным итогом деятельности прокуратуры является состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории и объекте.

Процесс контроля и проверки исполнения включает в себя следующие этапы:

- наблюдение за исполнением приказов и указаний Генерального прокурора РФ, решений вышестоящих прокуроров, а также собственных решений;
- получение информации о фактическом выполнении запланированных мероприятий;
- оценка деятельности подчиненных подразделений и должностных лиц;

- корректировка режима исполнения заданий и мероприятий.

С учетом действующего законодательства можно выделить следующие основные направления контроля в органах и учреждениях прокуратуры: контроль за исполнением организационно-распорядительных заданий и мероприятий и контроль за исполнением служебных обязанностей оперативными работниками прокуратуры.

В зависимости от признаков, положенных в основу, в литературе принято различать различные виды контроля.

По времени и результатам осуществления контроль подразделяется на текущий и итоговый (промежуточный и окончательный).

Текущий контроль предполагает получение и анализ информации по определенным ключевым вопросам и условиям исполнения задания подчиненными подразделениями и должностными лицами.

Итоговый контроль заключается в анализе информации о конечных результатах выполнения задания. В этом случае дается окончательный вывод о выполнении задания.

В зависимости от форм организации контроль может быть плановый и внеплановый. По сфере охвата – сплошной и выборочный. При сплошном контроле получается информация обо всех направлениях деятельности подчиненного субъекта. При выборочном – только об интересующих контролирующего субъекта сторонах деятельности.

В зависимости от направленности различают контроль прямой и косвенный. При прямом контроле информация исходит непосредственно от контролируемого субъекта, при косвенном – через каналы, напрямую не связанные с подконтрольными подразделениями и должностными лицами.

Основной формой контрольной деятельности в прокуратуре является проверка. При проверке изучается фактическое положение дел в подчиненном подразделении, дается оценка деятельности ее сотрудников, формируются мероприятия по устранению вскрытых недостатков.

Другой часто применяемой формой контроля являются письменные и устные отчеты. Отчеты заслушиваются на соответствующих совещаниях, как правило, после проведения проверок.

Кроме отчетов в органах и учреждениях прокуратуры применяются такие формы, как заслушивание объяснений об исполнении заданий, ознакомление с выполнением заданий на местах, получение аналитических справок и обобщений по отдельным вопросам реализации прокурорских полномочий, ведение контрольных журналов, организация ку-

рирования отдельных подразделений и должностных лиц, ведение наблюдательного производства и электронных реестров и регистров.

Отдельной формой контроля является изучение писем и обращений в органы прокуратуры.

Основными методами контроля в органах прокуратуры являются анализ, проверка и обследование подконтрольных субъектов.

Контрольные вопросы:

1. Что включает в себя организация работы и управления в органах и учреждениях прокуратуры?
2. Какие существуют основные формы организации работы и управления в прокуратуре?
3. На каких принципах строится организация работы и управления в прокуратуре?
4. Какие нормативно-правовые основы деятельности коллегий в органах и учреждениях прокуратуры существуют в настоящий момент?
5. В чем заключается сущность планирования?
6. На каких принципах строится планирование в органах и учреждениях прокуратуры?
7. Какие виды планов существуют в органах и учреждениях прокуратуры?
8. Что включает в себя контроль и проверка исполнения?
9. Какие формы и методы контроля существуют в прокуратуре?

Источники:

1. *Кливер И.Я.* Организация планирования работы в органах прокуратуры. – М., 1991.
2. *Кхол Й.* Эффективность управленческих решений. – М., 1975.
3. *Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова.* – М., 2003.
4. *Организация работы в прокуратуре района: Пособие для прокурора района.* – М.; Казань, 2001.
5. *Организация работы городской (районной) прокуратуры: Методическое пособие.* – М., 2001.
6. *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова.* – М., 2005.
7. *Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова.* – М., 2006.
8. *Тарнаев Н.Н.* Формирование деловых отношений в коллективе прокуратуры. – М., 1992.

Глава 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ОРГАНАХ И УЧРЕЖДЕНИЯХ ПРОКУРАТУРЫ

6.1. Понятие службы в органах прокуратуры

Согласно ст. 45 Закона о прокуратуре, служба в органах и учреждениях прокуратуры (прокурорская служба) является самостоятельным видом федеральной государственной службы, представляющим собой профессиональную деятельность прокуроров и иных работников органов и учреждений прокуратуры по осуществлению от имени РФ возложенных на прокуратуру функций.

Прокурорские работники являются государственными служащими Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы. Под государственной службой понимается профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В этой связи службу в органах и учреждениях прокуратуры можно определить как деятельность прокурорских работников по исполнению полномочий от имени Российской Федерации по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, осуществлению уголовного преследования, участию в рассмотрении дел судами, а также реализации координационной деятельности по борьбе с преступностью.

Будучи разновидностью государственной службы, служба в органах и учреждениях прокуратуры строится на принципах и условиях, определяемых ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹¹⁷. Вместе с тем прокурорская служба как разновидность правоох-

¹¹⁷ *О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2003 г. № 58-ФЗ // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. 6-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

ранительной государственной службы обладает определенной спецификой:

1. Поскольку прокурорская служба является федеральной, она находится в исключительном ведении РФ. В этой связи все вопросы организации, осуществления и правового регулирования данной службы решаются в централизованном порядке на федеральном уровне (исключение составляет лишь кадровое обеспечение прокурорской деятельности, которое находится в совместном ведении субъектов Федерации).

2. Прокурорская служба по своей сущности является разновидностью правоохранительной¹¹⁸, поэтому к прокурорским работникам предъявляются повышенные требования. Правоохранительный характер прокурорской службы означает, что ее правовое регулирование осуществляется специальным законом – Законом о прокуратуре. Будучи правоохранительной, прокурорская служба не относится к гражданской государственной службе, поэтому требования ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не распространяются на прокурорскую службу, за исключением случаев, специально оговоренных в Законе о прокуратуре (к примеру, ст. 40.2 распространяет на прокурорских работников ограничения и запреты, установленные ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

3. Для прокурорской службы характерна высокая степень нормативной регламентации. Порядок приема на работу, осуществление служебных обязанностей, дисциплинарная практика детально регулируются специальным законодательством, а также указаниями Генерального прокурора РФ.

4. Службу в органах прокуратуры отличает властный характер полномочий прокуроров, выражающийся в обязательности исполнения основанных на них требований. Реализация прокурорских полномочий в некоторых случаях сопряжена с существенным государственным при-

¹¹⁸ Согласно ст. 7 ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации», правоохранительная служба является федеральной государственной службой, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

нуждением, предполагающим ограничение конституционных прав и свобод физических лиц, а также законных интересов юридических лиц.

Правовое регулирование прокурорской службы осуществляется Законом о прокуратуре, ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также директивами Генерального прокурора РФ. Трудовые отношения прокурорских работников регулируются Трудовым кодексом в части, не урегулированной Законом о прокуратуре, а также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и директивами Генерального прокурора РФ. Кроме того, служба в органах военной прокуратуры регламентируется ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», ФЗ «О статусе военнослужащих», а также директивами министра обороны РФ.

Служба в органах и учреждениях прокуратуры РФ строится на определенных принципах, к числу которых в литературе принято отнести¹¹⁹:

- законность;
- равный доступ к прокурорской службе и единство требований к прохождению службы в органах и учреждениях прокуратуры;
- внепартийность службы;
- стабильность и ротация кадров прокуратуры в сочетании с правом продвижения по службе с учетом способности и квалификации;
- сочетание гласности и конфиденциальности при подборе, расстановке и использовании кадров и при осуществлении ими профессиональных обязанностей;
- профессионализм и компетентность прокурорских работников.

Основы прокурорской службы включают в себя такие элементы, как правовое положение прокурорских работников, поступление на службу, условия службы, а также прекращение службы¹²⁰.

Правовой статус прокурорского работника представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений и запретов, установленных законодательством, регулирующим прокурорскую деятельность.

¹¹⁹ См.: *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник* / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М., 2005. – С. 64.

¹²⁰ Там же.

Закон о прокуратуре в зависимости от правового положения выделяет следующие группы прокурорских работников:

- прокуроры – лица, занимающие прокурорские должности (к их числу также относятся заместители прокуроров, помощники прокуроров, прокуроры отделов и управлений, прокуроры-криминалисты);
- следователи (прокурорские работники следственных органов Следственного комитета) – лица, занимающие следственные должности в Следственном комитете при прокуратуре РФ и его органах на местах;
- военные прокуроры Главной военной прокуратуры;
- военнослужащие следственных органов Следственного комитета;
- научные и педагогические работники научных и образовательных учреждений прокуратуры и Следственного комитета при прокуратуре РФ, непосредственно занятые научной и преподавательской деятельностью;
- иные прокурорские работники, имеющие классные чины или воинские звания.

Кроме того, в органах и учреждениях предусмотрены должности по гражданской государственной службе. Лица, занимающие указанные должности, не являются прокурорскими работниками.

Каждый прокурорский работник как государственный служащий имеет следующие права:

- на ознакомление с документами, определяющими его права по занимаемой должности;
- на продвижение по службе, переквалификацию и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;
- на обжалование вышестоящему руководителю или суду решений руководителей органов и учреждений прокуратуры по вопросам прохождения службы;
- на ознакомление со всеми материалами, находящимися в его личном деле, приобщение к личному делу своих объяснений в письменной форме;
- на получение бесплатного форменного обмундирования или денежной компенсации за него и другие права¹²¹.

¹²¹ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М., 2005. – С. 65.*

Прокурорские работники несут основные обязанности государственных служащих, а именно: соблюдать Конституцию РФ и иные действующие на территории РФ законы; добросовестно исполнять служебные обязанности; соблюдать правила внутреннего трудового распорядка; сохранять государственную и иную охраняемую законом тайну; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных.

На прокурорских работников распространяются ограничения, установленные законодательством, регулирующим государственную службу и прокурорскую и следственную деятельность. К числу основных запретов относятся:

- заниматься другой оплачиваемой и безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной или иной творческой деятельностью;
- быть депутатом представительных органов РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организации;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве прокурорского работника;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;
- являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, принимать участие в их деятельности;
- участвовать в забастовках;
- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением специальных случаев и иные запреты.

Статья 40.2 Закона о прокуратуре устанавливает, что на прокурорских работников в связи с прохождением службы в органах прокуратуры

ры распространяются ограничения, предусмотренные ст.ст. 16 и 17 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Кроме того, прокурорские работники как государственные служащие обязаны ежегодно представлять сведения о себе и членах своих семей, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера в порядке, установленном ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Прокурорским работникам дополнительно предоставляются полномочия и гарантии, связанные с исполнением ими служебных обязанностей. К примеру, прокурорские работники имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты и револьверы) и специальных средств, а также на применение их в установленном порядке. Согласно Указу Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1367¹²² и п. «д» ст. 24 ФЗ «О воинской обязанности и воинской службе», прокурорские работники пользуются отсрочкой от призыва на воинскую службу. Право отсрочки от призыва на военную службу предусмотрено для лиц, поступивших в органы прокуратуры РФ непосредственно после окончания образовательного учреждения высшего профессионального образования на работу по специальности «следователь» на условиях полного рабочего дня (на время этой работы).

Военные прокуроры и военнослужащие следственных органов Следственного комитета, а также другие офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих и обладают правами и льготами, установленными ФЗ «О статусе военнослужащих».

6.2. Условия и порядок приема на службу в органы прокуратуры

Для прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры к лицам предъявляется ряд требований, закрепляемых в ст. 45 Закона о прокуратуре.

¹²² О предоставлении права отсрочки от призыва на военную службу отдельным категориям граждан: Указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1367 в ред. от 22.03.2005 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. 6-ки Том. гос. ун-та, свободный.

1. Наличие гражданства Российской Федерации. Прокурорами и следователями могут быть только граждане РФ. Пункт 2 ст. 40¹ Закона о прокуратуре гласит: «Лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имеет гражданство иностранного государства». Буквальное толкование данной нормы означает, что прокурорским работником не может быть лицо, обладающее двойным гражданством, а также гражданством иностранного государства, в том числе стран СНГ.

2. Характер и уровень образования. Прокурорами и следователями могут быть лица, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию. На должности помощников прокуроров прокуратур районов, городов и приравненных к ним прокуратур, а также следователей следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений.

3. Состояние здоровья. На прокурорскую службу не могут быть приняты лица, имеющие заболевания, которые согласно медицинскому заключению препятствуют исполнению ими служебных обязанностей.

4. Дееспособность. Проходить службу в органах прокуратуры может только дееспособное лицо. Лица, признанные судом недееспособными, а также ограниченно дееспособными, не могут быть приняты на прокурорскую службу.

5. Отсутствие судимости. Не может быть принято на службу в органы прокуратуры лицо, которое имело или имеет судимость. При этом не имеет значение, снята или погашена судимость, учитывается лишь сам факт судимости.

6. Отсутствие судебного запрета на занятия государственной должности государственной службы. Не может быть принято на прокурорскую службу лицо, если оно лишено решением суда права занимать такую должность.

7. Отсутствие близкого родства и свойства. Не может быть принято на прокурорскую службу или находиться на этой службе лицо, которое состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья

и сестры, дети, а также родители, братья и сестры и дети супругов) с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного другому.

8. Моральные и деловые качества. Систематизированные перечни профессиональных качеств прокуроров и следователей нормативно не определены в силу сложности этой задачи. Некоторые из них содержатся в положении о нагрудном знаке «Почетный работник прокуратуры РФ» (Приказ Генерального прокурора РФ от 29 августа 2003 г. № 34. Эти качества включают в себя три блока: нравственные, профессиональные и психологические.

9. Дополнительные требования для занятия отдельных прокурорских должностей включают в себя: а) стаж работы; б) возрастной ценз.

Для занятия должности прокурора города или района необходим стаж работы не менее 3 лет прокурором или следователем в Следственном комитете при прокуратуре РФ, и кандидат должен быть не моложе 25 лет. Прокурором субъекта Федерации может быть лицо не моложе 30 лет и имеющее стаж работы не менее 5 лет прокурором или следователем в Следственном комитете при прокуратуре РФ. В исключительных случаях Генеральным прокурором РФ могут назначаться на прокурорские должности лица, имеющие стаж работы по юридической специальности на руководящих должностях в органах государственной власти.

10. Отказ лица от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Порядок приема на службу в органы и учреждения прокуратуры осуществляется в несколько этапов:

1. Определение потенциальных групп населения, которые могут быть претендентами для занятия должностей прокурорских работников. Такими группами являются: выпускники юридических вузов; специалисты из иных правоохранительных органов или лица, работающие по юридической специальности; лица, состоящие на службе на вспомогательных должностях и обучающиеся в юридических вузах; общественные помощники – студенты старших курсов.
2. Формирование досье кандидата, которое включает в себя: автобиографию; паспортные данные, копию паспорта; копию ди-

плома с выпиской из зачетной книжки; характеристику с последнего места работы или учебы; медицинская справка о состоянии здоровья и из психоневрологического диспансера.

3. Тестирование у специалиста-психолога.
4. Собеседование с прокурором или помощником прокурора по кадрам.
5. Проверка данных лица компетентными органами о возможном привлечении кандидата к уголовной и административной ответственности.
6. Принятие решения о приеме на работу или зачислении в резерв кандидатов на замещение прокурорских должностей.

Прокурорские работники приобретают статус с момента поступления на службу в органы или учреждения прокуратуры.

Лица, которые обучаются по юридической специальности в высшем учебном заведении с оплатой обучения Генеральной прокуратуры РФ, а также прокурорские работники, обучающиеся в очной аспирантуре с сохранением денежного содержания, на основании заключенного с ними трудового договора обязаны проработать в органах прокуратуры не менее пяти лет. При увольнении из органов прокуратуры до истечения указанного срока, за исключением случаев, указанных в Законе о прокуратуре (по состоянию здоровья, в связи с призывом на действительную военную службу, при увольнении женщины, имеющей ребенка до восьми лет, в связи с ликвидацией органа или учреждения прокуратуры, сокращением численности или штата работников), данным лицам полностью возмещаются затраты на их обучение.

Лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. В соответствии с трудовым законодательством на прокурорских работников возлагаются обязанности по соблюдению правил внутреннего распорядка, установленные в органах и учреждениях прокуратуры. В Генеральной прокуратуре действуют Правила внутреннего трудового распорядка и используются формы трудовых договоров, утвержденные Приказом Генерального прокурора РФ от 12.11.2002 г. № 67.

Лицам, впервые принимаемым на службу в органы и учреждения прокуратуры, за исключением лиц, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытание на срок до шести месяцев. Продолжительность испытания определяется

руководителем соответствующего органа прокуратуры, в компетенцию которого входит назначение на соответствующую должность, по соглашению с лицом, принимаемым на службу. Срок испытания в процессе прохождения службы может быть сокращен или продлен в пределах шести месяцев по соглашению сторон. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда испытуемый отсутствовал на рабочем месте по уважительным причинам. Срок испытания засчитывается в стаж службы в органах прокуратуры.

В результате успешного прохождения испытательного срока лицо принимается на службу в органы и учреждения прокуратуры. На испытательный срок лицо зачисляется на соответствующую должность без присвоения классного чина и в период испытания исполняет возложенные на него служебные обязанности. В результате неудовлетворительного прохождения испытательного срока работник может быть уволен из органов прокуратуры или по согласованию с ним переведен на другую должность. Если работник продолжает работать и исполнять свои служебные обязанности после истечения испытательного срока, то он считается выдержавшим испытание и дополнительные решения о его назначении на должность не принимаются.

При назначении на должность прокурора или следователя впервые лицо принимает Присягу прокурора (следователя).

Статья 40.4 Закона о прокуратуре закрепляет текст присяги: «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь: свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления; непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия; активно защищать интересы личности, общества и государства; чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей; строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну; постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры. Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

При принятии на службу в органы и учреждения прокуратуры работникам выдается служебное удостоверение, которое является документом, подтверждающим личность прокурорского работника, его классный чин и должность. Удостоверение также подтверждает право прокурорских работников на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств.

6.3. Классные чины прокурорских работников

Прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины.

Классный чин – это специальный служебный разряд, персональное звание прокурорского работника как государственного служащего, который присваивается с учетом занимаемой должности, стажа (выслуги), знаний и опыта, а также результатов работы.

Порядок присвоения классных чинов регулируется ст. 41 Закона о прокуратуре, Положением о классных чинах прокурорских работников, утвержденным Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659¹²³, Приказом Генерального прокурора РФ от 25 декабря 1997 г. № 6-11 «О классных чинах прокурорских работников, знаках различия и форменном обмундировании прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чины»¹²⁴.

В системе прокуратуры Российской Федерации устанавливаются следующие классные чины:

- 1) младший юрист;
- 2) юрист 3-го класса;
- 3) юрист 2-го класса;

¹²³ Об утверждении положения о классных чинах прокурорских работников: Указ Президента РФ от 30.06.1997 г. № 659 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

¹²⁴ О классных чинах прокурорских работников, знаках различия и форменном обмундировании прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чины: Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.1997 г. № 6-11 в ред. от 13.02.1998 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

- 4) юрист 1-го класса;
- 5) младший советник юстиции;
- 6) советник юстиции;
- 7) старший советник юстиции;
- 8) государственный советник юстиции 3-го класса;
- 9) государственный советник юстиции 2-го класса;
- 10) государственный советник юстиции 1-го класса;
- 11) действительный государственный советник юстиции.

Прокурорским работникам Российской Федерации присваиваются по занимаемой должности следующие предельные классные чины:

1) действительный государственный советник юстиции – Генеральный прокурор РФ;

2) государственный советник юстиции 1-го класса – первый заместитель; заместитель Генерального прокурора РФ;

3) государственный советник юстиции 2-го класса – прокурор республики, края, области первой группы, Ленинградской и Московской областей, а также городов Москвы и Санкт-Петербурга; советник Генерального прокурора РФ; начальник главного управления, управления Генеральной прокуратуры РФ; директор научного и образовательного учреждения системы прокуратуры РФ;

4) государственный советник юстиции 3-го класса – помощник Генерального прокурора РФ, заместителя Генерального прокурора РФ по особым поручениям; начальник отдела на правах управления; заместитель начальника главного управления, управления; старший следователь по особо важным делам главного управления, управления, отдела Генеральной прокуратуры РФ; прокурор области второй группы; первый заместитель прокурора республики, края, области первой группы; первый заместитель; заместитель прокуроров городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей; заместитель директора научного, образовательного учреждения системы прокуратуры по научной и учебной работе;

5) старший советник юстиции – прокурор автономной области, государственный советник 3-го класса автономного округа, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре субъекта РФ;

6) советник юстиции – помощник прокурора; старший прокурор; прокурор управления, отдела в прокуратуре субъекта РФ, специализированной прокуратуре, приравненной к прокуратуре субъекта РФ; первый заместитель; заместитель прокурора города, района, округа в составе субъекта РФ; первый заместитель и заместитель прокурора спе-

специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; следователь по особо важным делам прокуратуры города; старший прокурор-криминалист прокуратуры города, района, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; помощник по особым поручениям прокурора субъекта РФ, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей; заведующий сектором, старший научный сотрудник, доцент, старший преподаватель научного и образовательного учреждения системы прокуратуры РФ; начальник отдела планирования, бухгалтерского учета и отчетности, материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта, главный специалист Генеральной прокуратуры РФ;

7) младший советник юстиции – старший помощник; старший следователь; следователь и прокурор-криминалист прокуратуры города, района, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; научный сотрудник, преподаватель, заведующий учебной лабораторией, начальник отдела (заведующий отделом), подразделения; ассистент, помощник директора научного, образовательного учреждения системы прокуратуры РФ;

8) юрист 1-го класса – заведующий канцелярией; ведущий специалист Генеральной прокуратуры РФ; помощник прокурора города, района и помощник прокурора специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; главный специалист и ведущий специалист-методист научного и образовательного учреждения системы прокуратуры РФ; начальник отдела планирования, труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности, материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта; начальник отдела внедрения и эксплуатации вычислительной техники прокуратуры республики, края, области первой группы, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей;

9) юрист 2-го класса – младший научный сотрудник; заведующий канцелярией; ведущий специалист научного и образовательного учреждения системы прокуратуры РФ; начальник отдела планирования, труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности, материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта и его заместитель; начальник отдела общего и особого делопроизводства; главный, ведущий специалист прокуратуры субъекта РФ, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре субъекта РФ; помощник следователя, специалист Генеральной прокуратуры РФ;

10) юрист 3-го класса – специалист научного и образовательного учреждения системы прокуратуры РФ; заведующий канцелярией прокуратуры города, района, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; специалист прокуратуры субъекта РФ, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре субъекта РФ;

11) младший юрист – референт следователя; специалист прокуратуры города, района, специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре города, района; работник, имеющий незаконченное высшее юридическое образование и назначенный на должность, по которой предусмотрено присвоение классного чина.

Классные чины прокурорским работникам присваиваются с учетом занимаемой должности, срока пребывания в классном чине, результатов аттестации, с соблюдением последовательности и других условий.

К присвоению первоначального классного чина представляются прокурорские работники, прошедшие аттестацию, имеющие соответствующее образование и следующий стаж работы в занимаемой должности:

1) прокуроры и следователи, научные и педагогические работники (включая директоров, их заместителей, начальников отделов и подразделений) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры Российской Федерации – не менее шести месяцев;

2) специалисты, заведующие канцеляриями с высшим, незаконченным высшим или средним специальным образованием – не менее одного года;

3) специалисты, заведующие канцеляриями со средним образованием – не менее трех лет.

Работникам, имеющим высшее юридическое образование и перешедшим на работу в органы прокуратуры из других правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата, органов законодательной, исполнительной и судебной власти, органов местного самоуправления, образовательных учреждений высшего профессионального образования юридического профиля, научных юридических учреждений, учреждений повышения квалификации и правовых служб предприятий, учреждений и организаций, классный чин может быть присвоен с учетом занимаемой должности и квалификации до истечения шести месяцев работы.

Лицам, назначенным на должности прокурора и следователя по окончании юридических факультетов учебных заведений высшего про-

фессионального образования, присваивается классный чин юриста 3-го класса.

Устанавливаются следующие сроки пребывания в классном чине: младшего юриста – один год или до получения высшего юридического образования; юриста 3-го класса – два года; юриста 2-го класса – два года; юриста 1-го класса – три года; младшего советника юстиции – три года; советника юстиции – четыре года.

Сроки пребывания в чинах старшего советника юстиции, государственного советника юстиции 1-го, 2-го и 3-го класса не устанавливаются.

Классный чин действительного государственного советника юстиции присваивается Президентом РФ.

Классные чины государственного советника юстиции 1-го, 2-го и 3-го класса присваиваются Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ прокурорским работникам, имеющим высшее юридическое образование.

Классные чины государственного советника юстиции 1-го, 2-го и 3-го класса прокурорским работникам системы Следственного комитета, классные чины действительного государственного советника РФ 2-го и 3-го класса федеральным государственным служащим, гражданским служащим следственных органов Следственного комитета, а также воинские звания высших офицеров военнослужащим следственных органов Следственного комитета присваиваются Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета.

Генеральный прокурор РФ вправе, в порядке исключения, представлять прокурорских работников РФ, не выполняющих прокурорские функции и имеющих иное соответствующее должностным обязанностям высшее образование, к присвоению в соответствии с занимаемой должностью классных чинов государственного советника юстиции 2-го и 3-го класса.

Первоначальный классный чин, а также классные чины старшего советника юстиции и советника юстиции прокурорским работникам, классные чины прокурорским работникам центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ и научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ присваиваются Генеральным прокурором РФ.

Первоначальный классный чин следователя Следственного комитета, а также классные чины старшего советника юстиции и советника юстиции, классные чины прокурорским работникам центрального аппарата Следственного комитета и научных и образовательных учрежде-

ний системы Следственного комитета присваиваются Председателем Следственного комитета.

Другие классные чины присваиваются прокурором субъекта Федерации и прокурором специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре субъекта Федерации.

Досрочно или без соблюдения последовательности классный чин присваивается: при выдвижении на вышестоящую должность; за примерное исполнение служебного долга или особые отличия в работе. При этом очередной классный чин может быть присвоен выше положенного по занимаемой должности (но не выше чем на два чина), за исключением классных чинов государственного советника юстиции 1-го, 2-го и 3-го класса.

Прокурорские работники, которым присвоены классные чины, состоят в них пожизненно. Прокурорские работники, осужденные за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, могут быть лишены классного чина по приговору суда.

Прокурорским работникам, восстановленным на службе в органах и учреждениях прокуратуры РФ после перерыва, связанного с незаконным увольнением, время перерыва засчитывается в срок пребывания в очередном классном чине.

6.4. Работа с кадрами в органах прокуратуры

Организация работы с кадрами является служебной обязанностью каждого руководителя соответствующей прокуратуры или прокурорского подразделения. Кадровые решения руководителя оформляются приказами. Кроме руководителей кадровую работу в органах и учреждениях прокуратуры осуществляют также специальные подразделения и отдельные должностные лица (помощники прокурора по работе с кадрами), ответственные за кадровое обеспечение соответствующего подразделения, органа или учреждения прокуратуры в целом.

Согласно принципу централизации, всей полнотой власти в области кадровой политики обладает Генеральный прокурор РФ. На федеральном уровне основным субъектом кадровой службы является Генеральный прокурор, который обладает исключительными полномочиями по руководству прокурорской системой, а именно:

- издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы органи-

зации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников;

- в пределах выделенной 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 РФ обладает исключительными полномочиями по назначению на должность и освобождению от должности прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним прокуроров и их заместителей; прокуроров городов и районов, приравненных к ним прокуроров; директоров и ректоров научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей.

В Генеральной прокуратуре РФ действует управление кадров, состоящее из пяти отделов. Первый отдел занимается кадрами центрального аппарата. В компетенцию второго отдела входят организационно-методическое обеспечение, штаты и обучение кадров. Третий отдел занимается кадрами территориальных органов прокуратуры, четвертый – пенсионным обеспечением. Пятый отдел отвечает за служебные проверки в отношении прокурорских работников.

На управление кадров Генеральной прокуратуры РФ возложено осуществление следующих функций:

- организация, направление и осуществление контроля за работой с кадрами в прокуратурах субъектов Федерации, военных и специализированных прокуратурах;
- осуществление совместно с другими подразделениями работы по подбору, расстановке, использованию, воспитанию и обучению кадров в Генеральной прокуратуре РФ;
- проведение проверок работы с кадрами, оказание практической помощи в организации кадровой работы;
- подготовка материалов по кадровым вопросам для рассмотрения на заседаниях коллегии и оперативных совещаниях при руководстве Генеральной прокуратурой РФ;
- подготовка резерва для выдвижения на должности прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним прокуроров и их заместителей, начальников управлений и отделов Генеральной прокуратуры и их заместителей.

Вопросами кадровой работы в Генеральной прокуратуре РФ занимаются также заместители Генерального прокурора РФ, в том числе заместители, курирующие управления и отделы Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, начальники управлений и отделов, которые несут ответственность за формирование качественного состава прокурорских кадров.

На уровне прокуратуры субъектов Федерации и приравненных к ней прокуратур кадровую политику осуществляет соответствующий прокурор. Кроме того, прокурорам-руководителям содействуют старшие помощники и помощники прокуроров субъектов РФ по кадрам, на которых возлагается фактическая работа по кадровому обеспечению прокуратур. В большинстве прокуратур этого уровня существуют отдельные отделы или управления кадров. Эти подразделения отвечают за кадровую работу не только в аппарате прокуратуры субъекта РФ, но и в нижестоящих прокуратурах городов и районов.

Кадровые полномочия прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров определяются ст. 18 Закона о прокуратуре и Приказом Генерального прокурора РФ от 06 августа 2002 г. № 48 «О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых других сферах»¹²⁵.

Согласно ст. 18 Закона о прокуратуре, прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур; издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками; могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ.

Прокуроры городов и районов и приравненных к ним прокуратур осуществляют следующие полномочия в области кадровой работы:

- ведут учет и отбор кандидатов на вакантные должности помощников прокуроров;

¹²⁵ *О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых других сферах: Приказ Генерального прокурора РФ от 06.08.2002 г. № 48 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

- организуют работу по повышению квалификации и обучению прокурорских работников;
- оценивают работу подчиненных сотрудников;
- готовят и подписывают аттестации на своих заместителей, помощников и специалистов;
- вносят предложения вышестоящему прокурору о назначении, перемещении и освобождении прокурорских работников, их поощрении и дисциплинарной ответственности, присвоении им классов чинов;
- назначают и освобождают от должности работников, не занимающих должности прокуроров.

Отдельным направлением кадровой работы в органах прокуратуры является работа с кадрами Следственного комитета.

По общему правилу, прокурорские работники, федеральные государственные гражданские служащие и военнослужащие следственных органов Следственного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, устанавливаемом Председателем Следственного комитета, если иное не установлено законодательством РФ.

В области кадровой политики Председатель Следственного комитета:

- 1) Устанавливает порядок и сроки проведения аттестации прокурорских работников Следственного комитета.
- 2) Вносит Президенту Российской Федерации:
 - представления о назначении на должность и освобождении от должности первого заместителя и заместителей Председателя Следственного комитета, а также других прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих следственных органов Следственного комитета, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ;
 - предложения о включении воинских должностей военнослужащих в соответствующий перечень должностей, замещаемых высшими офицерами, о назначении на должность и освобождении от должности военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, о присвоении им воинских званий высших офицеров, а также об увольнении их с военной службы.

3) Вносит в Правительство РФ для последующего представления Президенту РФ предложения о предельной численности прокурорских

работников и федеральных государственных гражданских служащих следственных органов Следственного комитета.

4) Вносит в Правительство РФ предложения:

- о размере ассигнований на содержание прокурорских работников системы Следственного комитета в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
- о фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих системы Следственного комитета.

5) Утверждает:

- структуру и штатное расписание центрального аппарата Следственного комитета, структуры, штатные расписания и нормативы штатной численности следственных управлений Следственного комитета по субъектам Федерации и приравненных к ним специализированных следственных управлений Следственного комитета, в том числе военных следственных управлений Следственного комитета по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и других военных следственных управлений Следственного комитета, приравненных к следственным управлениям Следственного комитета по субъектам Федерации, а также типовые структуры, типовые штатные расписания и нормативы штатной численности следственных отделов Следственного комитета по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета, в том числе военных следственных отделов Следственного комитета по объединениям, соединениям, гарнизонам и других военных следственных отделов Следственного комитета, приравненных к следственным отделам Следственного комитета по районам, городам;
- положения об образуемых в Следственном комитете консультативных и экспертных органах и их составы;
- положения о нагрудных знаках и почетных грамотах Следственного комитета, а также их описания;
- знаки отличия и знаки различия, другие официальные символы в системе Следственного комитета, а также их описания;
- образец служебного удостоверения прокурорского работника Следственного комитета;
- перечень должностей прокурорских работников Следственного комитета, с которыми заключаются срочные трудовые договоры;

- порядок присвоения прокурорским работникам Следственного комитета классов чин до старшего советника юстиции включительно.

6) Создает, реорганизует и упраздняет в соответствии с законодательством РФ следственные органы Следственного комитета.

7) Заключает срочные трудовые договоры с руководителями следственных управлений Следственного комитета по субъектам Федерации и приравненных к ним специализированных следственных управлений Следственного комитета, их первыми заместителями и заместителями, руководителями следственных отделов Следственного комитета по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета.

8) Решает в соответствии с законодательством РФ вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной гражданской службы и осуществлением трудовой деятельности в системе Следственного комитета.

9) Устанавливает:

- в пределах своих полномочий порядок приема на службу (работу) в Следственный комитет;
- порядок ведения личных дел прокурорских работников Следственного комитета.

10) Применяет в отношении прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих следственных органов Следственного комитета, а также других лиц, оказывающих содействие в выполнении возложенных на Следственный комитет задач, предусмотренные нормативными правовыми актами РФ виды поощрений.

11) Имеет наградной и подарочный фонды (в том числе фонды огнестрельного и холодного оружия) для награждения прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих следственных органов Следственного комитета, а также других лиц, оказывающих содействие в выполнении возложенных на Следственный комитет задач.

Кадровая работа в органах и учреждениях прокуратуры включает в себя:

- анализ кадровой работы;
- отбор, расстановку, закрепление и воспитание кадров;
- аттестацию работников прокуратуры;
- контроль за соблюдением трудовой дисциплины;

- работу с кадровым резервом;
- профессиональную переподготовку и повышение квалификации работников;
- учет кадров и отчетность о работе с кадрами;
- делопроизводство;
- работу с молодыми специалистами.

Работа с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры регламентируется Законом о прокуратуре, а также Приказом Генерального прокурора РФ от 11 ноября 1996 г. № 66 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации»¹²⁶.

6.5. Аттестация работников прокуратуры

Согласно ст. 41 Закона о прокуратуре, аттестация прокурорских работников проводится для определения их соответствия занимаемой должности и в целях повышения квалификации прокурорских работников, формирования резерва на выдвижение, укрепления служебной дисциплины, а также для присвоения классных чинов (воинских званий).

Порядок и сроки проведения аттестации установлены Положением об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры РФ, утвержденным приказом Генерального прокурора РФ от 30 октября 1998 г. № 74.

Аттестация – это средство установления соответствия прокурорского работника занимаемой должности. Она также рассматривается как средство адаптации прокурорского работника к изменяющимся политическим, социально-экономическим, правовым и организационно-структурным условиям его деятельности. Аттестации подлежат прокурорские работники, имеющие классные чины либо занимающие должности, по которым предусмотрено присвоение классных чинов.

Существуют три вида аттестации: первичная, итоговая и досрочная. Первичной аттестации подлежат:

- 1) прокуроры и следователи, имеющие стаж службы или работы в занимаемой должности не менее 6 месяцев;

¹²⁶ *Об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генерального прокурора РФ от 11.11.1996 г. № 66 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

- 2) специалисты с высшим, незаконченным высшим и средним специальным образованием, имеющие стаж работы в занимаемой должности не менее года, а специалисты со средним образованием – не менее трех лет;
- 3) работники других правоохранительных органов и правовых служб, перешедшие на службу в органы прокуратуры до истечения 6 месяцев службы в занимаемой должности.

Первичная аттестация является обязательным условием для решения вопроса о присвоении работнику первичного классного чина.

Итоговая (плановая) аттестация проводится не реже одного раза в пять лет, т.е. по истечении установленного Положением срока аттестации.

Досрочная аттестация проводится в межаттестационный период в случаях:

- выдвижения на вышестоящую должность;
- наличия существенных упущений в работе или совершении порочащего поступка;
- по просьбе самого работника.

В органах прокуратуры действуют следующие аттестационные комиссии:

- высшая аттестационная комиссия (ВАК) Генеральной прокуратуры РФ;
- аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры РФ;
- аттестационная комиссия Главной военной прокуратуры;
- аттестационная комиссия прокуратур субъектов Федерации;
- аттестационные комиссии научных и образовательных учреждений;
- аттестационные комиссии Следственного комитета.

В состав аттестационной комиссии входят председатель, заместитель председателя, секретарь и члены комиссии, которыми являются руководители структурных подразделений прокуратуры, учреждения или лица, их замещающие.

Решения комиссии принимаются простым большинством голосов.

Материалы в аттестационную комиссию представляются через кадровое подразделение не позднее чем за две недели до ее заседания.

По итогам аттестации принимается одно из следующих решений:

- о соответствии занимаемой должности;
- о неполном служебном соответствии занимаемой должности;
- о несоответствии занимаемой должности;

- об освобождении от занимаемой должности и увольнении из органов и учреждений прокуратуры;
- об увольнении в связи с достижением прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах прокуратуры;
- о зачислении в резерв на выдвижение;
- о назначении на вышестоящую должность;
- о направлении на учебу (стажировку);
- о присвоении первоначального классного чина;
- о присвоении классного чина или воинского звания досрочно;
- о присвоении классного чина выше положенного по занимаемой должности;
- об ином поощрении;
- о распространении положительного опыта.

Рассмотрение аттестации проводится, как правило, в присутствии аттестуемого. В случае неявки работника на заседание аттестационной комиссии без уважительных причин оно проводится в его отсутствие.

Обязательно присутствие работника на заседании аттестационной комиссии, если:

- 1) аттестация проводится впервые;
- 2) обжаловавшего аттестацию;
- 3) работника, в отношении которого сделан вывод о неполном судебном служебном соответствии занимаемой должности или о несоответствии занимаемой должности.

Результаты аттестации представляются руководителю не позднее чем через семь дней после ее проведения и до утверждения носят конфиденциальный характер.

Решение аттестационной комиссии до его утверждения может быть обжаловано соответствующему руководителю органа или учреждения прокуратуры, а после утверждения – вышестоящему прокурору или в суд. Подача жалобы приостанавливает реализацию выводов аттестационной комиссии.

Утвержденная руководителем аттестация после ознакомления с ней работника под расписку приобщается к личному делу.

На основании выводов аттестационных комиссий в органах и учреждениях прокуратуры формируется внутренний кадровый резерв. В отличие от резерва для приема на работу внутренний резерв имеет целью выдвижение наиболее подготовленных и проверенных в практической деятельности прокурорских работников на вышестоящие должно-

сти. Основанием для включения в резерв служит наличие определенного стажа службы в органах и учреждениях прокуратуры, необходимой профессиональной подготовки, способности к руководящей работе, соответствующих моральных качеств. После зачисления во внутренний кадровый резерв с работником проводится работа по дальнейшей подготовке для занятия вышестоящей вакантной должности.

6.6. Подготовка и повышение квалификации

Статья 43⁴ Закона о прокуратуре устанавливает, что повышение квалификации – важная служебная обязанность прокуроров и следователей.

Система подготовки и повышения квалификации включает в себя несколько форм:

- самостоятельную учебу в институтах Академии Генеральной прокуратуры РФ;
- целевую подготовку в других высших учебных заведениях;
- индивидуальную и групповую учебу по специальным планам;
- стажировку в вышестоящих органах прокуратуры;
- стажировки в иных структурных подразделениях прокуратуры, кабинетах криминалистики;
- обучение на факультетах повышения квалификации в региональных учебных центрах.
- участие в учебно-методических семинарах и научно-практических конференциях.

6.7. Дисциплинарная практика в органах прокуратуры

Дисциплинарная практика – это применение мер поощрения и взыскания в отношении работников прокуратуры.

Меры поощрения применяются за примерное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах прокуратуры, выполнение заданий особой важности и особой сложности.

Формы поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение почетной грамотой;
- занесения на доску почета, в книгу почета;
- выдача денежной премии;
- награждение ценным подарком;
- награждение именовым оружием;

- досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;
- награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре РФ», «Почетный работник прокуратуры РФ», «Заслуженный юрист РФ» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора РФ;
- награждение государственными наградами.

Дисциплинарная ответственность прокурорских работников наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей или проступков, порочащих честь прокурорского работника.

Формы взысканий:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в классном чине;
- лишение нагрудного знака;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из органов прокуратуры.

В полном объеме имеет право налагать взыскания Генеральный прокурор РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры, заместители Генерального прокурора РФ вправе налагать взыскания на назначаемых ими работников, кроме понижения в классном чине и лишения нагрудного знака.

Согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 06 августа 2002 г. № 48 «О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых других сферах»¹²⁷, прокуроры городов и районов имеют право налагать на подчиненных им работников дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора, а также увольнения работников, назначаемых им на должность.

Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнару-

¹²⁷ О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых других сферах: Приказ Генерального прокурора РФ от 06.08.2002 г. № 48 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

жения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске.

Работник, совершивший проступок, может временно, но не более чем на один месяц отстранен от должности с сохранением денежного содержания.

Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнуты при совершении преступления), производство расследования – все это исключительная компетенция органов прокуратуры.

В Законе установлен запрет задержания, привода, личного досмотра и досмотра транспорта прокурора за исключением случаев, предусмотренных Законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления.

По каждому сообщению о совершении прокурором преступления или правонарушения назначается проверка или служебное расследование.

6.8. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников

На прокурорских работников распространяется общая продолжительность рабочего времени, прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам предоставляются ежегодный оплачиваемый отпуск и другие гарантии с учетом особенностей прохождения данного вида службы. Общая продолжительность отпуска устанавливается в количестве 30 календарных дней без учета времени следования к месту отдыха и обратно с оплатой стоимости проезда в пределах территории РФ и предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска за стаж службы до 15 календарных дней.

Денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада, доплаты за классный чин, выслугу лет, особые условия службы (в размере 50 % должностного оклада); доплат за сложность; напряженность и высокие достижения в труде (в размере до 50 % должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, почетное звание «Заслуженный юрист РФ», денежного поощрения (премии) по итогам за квартал и год.

Пенсионное обеспечение прокурорских работников и членов их семей осуществляется в соответствии с условиями, нормами и порядком, которые установлены законодательством РФ для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, и членов их семей. Этой категории прокурорских работников, имеющих право на пенсию за выслугу лет, предусматривается также выплата ежемесячной надбавки к денежному содержанию в размере 50 % пенсии, которая могла быть им назначена.

Прокурорские работники, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Они подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета на сумму, равную 180-кратному размеру их среднемесячного содержания.

Страховые суммы подлежат выплате органами государственного страхования в следующих случаях:

1) гибели (смерти) защищаемого лица в период его работы (службы) либо после увольнения, ухода или удаления в отставку, если она наступила вследствие причинения указанному лицу телесных повреждений или иного вреда здоровью в связи с его служебной деятельностью, – его наследникам в размере, равном 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы данного лица;

2) причинения защищаемому лицу повреждений или иного вреда здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, в связи с исполнением служебных обязанностей – в размере, равном 36-кратному размеру среднемесячной заработной платы данного лица;

3) причинения указанному лицу телесных повреждений или иного вреда здоровью в связи с его служебной деятельностью, не повлиявших на возможность в дальнейшем заниматься профессиональной деятельностью, – в размере, равном 12-кратному размеру среднемесячной заработной платы соответствующего лица.

В результате уничтожения или повреждения имущества, принадлежащего должностным лицам органов прокуратуры или членам их семей при осуществлении указанными лицами своей служебной деятельности, причиненный ущерб возмещается в полном объеме им или членам их семей, включая упущенную выгоду.

Законодательством предусматриваются и другие льготы и гарантии различным категориям прокурорских работников в связи с прохождением ими службы в органах прокуратуры.

Существуют также особенности прекращения службы прокурорских работников. К ним относится возможность их увольнения помимо оснований, предусмотренных трудовым законодательством, в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры в случаях достижения предельного возраста пребывания на службе, прекращения гражданства РФ, нарушения присяги прокурорского работника, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника, несоблюдения ограничений, связанных со службой, разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Прокурорские работники находятся под специальной государственной охраной и защитой в связи с осуществлением ими правоохранительных функций. Обеспечение государственной защиты должностных лиц органов и учреждений прокуратуры гарантировано ФЗ от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», который устанавливает систему мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких.

Государственная защита должностных лиц органов прокуратуры состоит в осуществлении уполномоченными на то государственными органами мер безопасности, правовой и социальной защиты, которые применяются при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество данных лиц в связи с их служебной деятельностью. Указанные меры государственной защиты также могут применяться в отношении их близких родственников.

Органами, обеспечивающими безопасность должностных лиц органов прокуратуры, являются органы внутренних дел, а в отношении органов военной прокуратуры – командование соответствующей воинской части или начальник соответствующего военного учреждения.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключается специфика службы в органах и учреждениях прокуратуры РФ?
2. Каковы основные требования, предъявляемые к кандидатам на должности работников органов и учреждений прокуратуры РФ?
3. Каковы основные этапы кадровой работы в органах и учреждениях прокуратуры РФ?

4. В чем заключается работа с молодыми специалистами в органах и учреждениях прокуратуры РФ?
5. Какие виды и формы аттестации существуют в органах и учреждениях прокуратуры РФ?
6. В чем заключается дисциплинарная практика в органах и учреждениях прокуратуры РФ?
7. Какой порядок применения мер взыскания к прокурорским работникам существует в настоящее время?
8. Какие существуют основные социальные гарантии прокурорских работников в настоящее время?

Источники:

1. *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2003.
2. *Организация работы в прокуратуре района: Пособие для прокурора района*. – М.; Казань, 2001.
3. *Организация работы городской (районной) прокуратуры: Методическое пособие*. – М., 2001.
4. *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник* / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М., 2005.
5. *Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры: Сб. науч. тр.* – М., 1994.
6. *Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры*. – М., 1996.
7. *Прокурорский надзор: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2006.
8. *Романов В.В., Кроз М.В.* Руководство по профессиональному отбору кандидатов на службу в органы прокуратуры Российской Федерации: Методическое пособие. – М., 1994.
9. *Рябцев В.П. и др.* Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (Кадровая политика). – М., 1995.

Глава 7. СИСТЕМА ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПРОКУРАТУРЫ И ЕЕ ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

7.1. Система, структура и состав органов прокуратуры

Под системой органов прокуратуры следует понимать совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих органов и учреждений прокуратуры, объединенных общими целями и реализующих единые для них функции. Систему органов прокуратуры возглавляет Генеральная прокуратура РФ. Современная система органов прокуратуры включает в себя помимо Генеральной прокуратуры РФ территориальные и специализированные органы, Следственный комитет при прокуратуре РФ и его подразделения на местах, а также научные, научно-исследовательские, образовательные и издательские учреждения.

Под территориальными органами прокуратуры понимается совокупность органов и учреждений прокуратуры, реализующих свои функции в пространственных пределах, определяемых государственным и административно-территориальным устройством государства.

К территориальным органам прокуратуры относятся: прокуратуры республик в составе РФ, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и С.-Петербурга, автономной области, автономных округов, городов и районов. Система территориальных органов прокуратуры состоит из трех звеньев. Верхним руководящим звеном является Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ, второе звено образуют прокуратуры субъектов РФ, третье – низовое звено – представлено прокуратурами районов и городов. В основной части субъектов Федерации низовое звено представлено только прокуратурами городов и районов. Однако в некоторых субъектах РФ с учетом специфики их конституционного статуса и административно-территориального деления могут быть образованы прокуратуры административных округов и межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории ряда районов.

Под специализированными органами прокуратуры необходимо понимать те органы и учреждения прокуратуры, которые осуществляют

свои функции в определенных сферах государственной или хозяйственной деятельности, ограниченных специальными объектами или отраслями прокурорского надзора.

Следственный комитет при прокуратуре РФ (далее – Следственный комитет) является органом прокуратуры РФ, обеспечивающим в пределах своих полномочий исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве – обеспечение законности при производстве предварительного следствия.

Важным свойством отечественной прокурорской системы является то, что образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их правового положения и компетенции осуществляется в соответствии с Законом о прокуратуре Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генеральному прокурору, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Закон о прокуратуре прямо предусматривает запрет на создание и деятельность на территории Российской Федерации органов и учреждений, не входящих в единую систему прокуратуры РФ. Это означает, что система органов и учреждений прокуратуры может быть изменена только путем принятия специального федерального закона.

Под структурой необходимо понимать внутреннюю упорядоченность элементов системы, т.е. внутреннее устройство отдельных органов и элементов прокуратуры. Так, под понятием «структура органа прокуратуры» понимается упорядоченная последовательность управлений, отделов и иных подразделений, обеспечивающих реализацию стоящих перед прокуратурой функций. В отличие от системы структура прокурорских органов может изменяться отдельными приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. Например, Приказом Генерального прокурора РФ № 2 от 22.01.2001 г. были упразднены транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации¹²⁸.

¹²⁸ Об изменении организации прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах и реорганизации транспортных прокуратур: Приказ Генерального прокурора РФ от 22.01.2001 г. № 2 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

В большинстве прокуратур низового звена – районных, городских и приравненных к ним специализированных прокуратурах – потребность в образовании структурных подразделений отсутствует. Вместе с тем действующее законодательство не исключает такой возможности. В данных прокуратурах могут быть образованы отделы приказом Генерального прокурора РФ.

Под составом органов прокуратуры необходимо понимать совокупность должностных лиц (прокуроров и прокурорских работников), работающих в том или ином органе или учреждении прокуратуры и имеющих классные чины.

Термин «прокурор» в юридической литературе используется в двух смыслах. Во-первых, прокурорами считаются руководители прокуратур: Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъекта РФ, прокуроры городов, прокуроры районов, прокуроры специализированных прокуратур (прокуроры в узком смысле). Во-вторых, под этим понятием подразумеваются не только вышеназванные прокуроры, но и их заместители, советники, старшие помощники, помощники, помощники по особым поручениям, прокуроры отделов и управлений, а также прокуроры-криминалисты, действующие в пределах своей компетенции (прокуроры в широком смысле – см. ст. 54 Закона о прокуратуре).

Под термином «прокурорский работник» понимаются все иные работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины и занимающие должность в органах и учреждениях прокуратуры (воинские звания – в органах и учреждениях военной прокуратуры). Прокурорскими работниками также являются научные и педагогические работники учреждений прокуратуры, следователи (прокурорские работники системы Следственного комитета) и некоторые иные работники подразделений органов и учреждений прокуратуры.

В прокуратурах также работает вспомогательный персонал, который не относится к прокурорским работникам, но занимает должности государственных гражданских служащих (секретари, архивариусы, руководители канцелярий и т.п.).

В состав Генеральной прокуратуры РФ входят: Генеральный прокурор РФ; первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ; начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений, которые являются старшими помощниками Генерального прокурора РФ; заместители начальников главных управлений, управлений и отделов на правах управлений, а также начальники отделов в составе управлений, которые являются помощниками Генерального про-

курора РФ. В главных управлениях, управлениях и отделах Генеральной прокуратуры РФ устанавливаются должности старших прокуроров, прокуроров. Генеральный прокурор имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

В состав прокуратуры субъектов РФ входят: прокурор субъекта РФ; первый заместитель и заместители прокурора субъекта РФ; начальники управлений и отделов. Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокурора субъекта РФ. В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников, помощников прокуроров, старших прокуроров, прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъекта РФ могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителя начальника управления. Аналогичный состав имеют специализированные и иные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъекта РФ.

В состав районных, городских и приравненных к ним специализированных и иных прокуратур входят: соответствующие прокуроры, заместители прокурора, помощники и старшие помощники прокурора. В случае образования отделов в указанных прокуратурах также устанавливается должность начальника отдела.

7.2. Порядок формирования органов прокуратуры

Порядок формирования органов прокуратуры РФ регулируется Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, Указами Президента РФ, а также отдельными ведомственными нормативно-правовыми актами.

В соответствии с п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ относится к ведению Совета Федерации. Полномочный представитель Президента РФ по поручению Президента РФ представляет кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора РФ. Лицо считается назначенным на эту должность, если за представленную кан-

дидатуру тайно проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Назначение на должность Генерального прокурора РФ оформляется постановлением Совета Федерации. Процедура голосования регулируется Регламентом Совета Федерации.

Если кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получает при голосовании необходимого количества голосов членов Совета Федерации, она отклоняется, что также оформляется отдельным постановлением Совета Федерации. В последнем случае Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру на должность Генерального прокурора РФ.

В случае одобрения внесенной кандидатуры Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ приносит присягу, предусмотренную п. 3 ст. 12 Закона о прокуратуре. Принесение присяги должно быть удостоверено личной подписью Генерального прокурора под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ хранится в Совете Федерации. Сообщение о назначении Генерального прокурора РФ публикуется в печати. Срок полномочий Генерального прокурора РФ – пять лет.

Вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора РФ рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ. При рассмотрении этого вопроса выступают Президент РФ или его полномочный представитель, руководители комитетов Федерального Собрания, которые давали соответствующее заключение.

Вопрос о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела разрешается Президентом РФ¹²⁹.

Статья 14 Закона о прокуратуре устанавливает, что заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Генерального

¹²⁹ Более подробно см.: *По спору* о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно полномочий по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 г. № 17-П // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

прокурора. Процедура голосования и наделения полномочиями заместителей Генерального прокурора регулируется Регламентом Совета Федерации и аналогична процедуре избрания Генерального прокурора РФ. Заместители считаются назначенными на должность с момента принятия соответствующих постановлений.

Закон о прокуратуре и Положение о Следственном комитете при прокуратуре РФ устанавливает, что Следственный комитет возглавляет Первый заместитель Генерального прокурора РФ – Председатель Следственного комитета, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

Председатель Следственного комитета имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета.

Статья 40.5 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральный прокурор РФ назначает на должность и освобождает от должности начальников и заместителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ. Кроме того, Генеральный прокурор РФ назначает на должность и освобождает от должности советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, помощников и помощников по особым поручениям Генерального прокурора РФ, помощников по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ, старших прокуроров и прокуроров главных управлений, управлений и отделов. Указанные лица назначаются на должность и освобождаются от должности приказом Генерального прокурора РФ.

Назначение на иные должности в Генеральной прокуратуре РФ может производиться заместителями Генерального прокурора РФ.

Согласно п. «л» ч.1 ст. 72 Конституции РФ, вопросы кадрового обеспечения прокуратуры отнесены к совместному ведению Федерации и субъектов. В этой связи порядок назначения на должность и освобождения от должности прокуроров субъектов Федерации помимо Закона о прокуратуре также регламентируется законодательством субъектов Федерации.

Статья 13 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ. При этом Закон особо подчеркивает, что

прокуроры субъектов Федерации подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и освобождаются только им от занимаемой должности.

Законодательство субъектов Федерации по-разному решает вопрос о согласовании кандидатуры на должность прокурора субъекта Федерации.

К примеру, ст. 111 «Прокуратура области» Устава (Основного Закона) Томской области¹³⁰ устанавливает:

«...Прокурор области назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти области. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ. Полномочия, организация и порядок деятельности органов прокуратуры области определяются федеральным законом».

Закон Томской области «О порядке согласования кандидатуры на должность прокурора Томской области»¹³¹ устанавливает следующий порядок:

Согласование кандидатуры на должность прокурора области, предлагаемой Генеральным прокурором РФ, осуществляется с участием Государственной Думы Томской области (далее – Дума) и Администрации области. В течение семи дней после поступления представления Генерального прокурора РФ на кандидатуру на должность прокурора области Губернатор области направляет Думе письменное мнение Администрации области о возможности назначения на должность предлагаемой кандидатуры. Вопрос о согласовании кандидатуры на должность прокурора области рассматривается на очередном собрании Думы в месячный срок со дня поступления необходимых документов с приглашением кандидата на эту должность. Согласование осуществляется путем

¹³⁰ Устав (Основной Закон) Томской области, принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 г. № 196 с изм. и доп. от 12.02.2004 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

¹³¹ О порядке согласования кандидатуры на должность прокурора Томской области: Закон Томской области, принят решением Государственной Думы Томской области от 28.08.1996 г. № 331 в ред. Закона Томской области от 09.11.2001 г. № 113-ОЗ // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

обсуждения кандидатуры и изучения документов, характеризующих деловые качества кандидата. Кандидатуру на должность прокурора области на собрании Думы представляет Губернатор области. Решение о согласии или об отклонении кандидатуры на должность прокурора области принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Думы.

Следует иметь в виду, что конституциями (уставами) различных субъектов Федерации вопрос о назначении на должность прокурора субъекта регламентируется не единообразно. К примеру, Устав Оренбургской области устанавливает, что прокурор области назначается Генеральным прокурором РФ, а Устав Ставропольского края – прокурор края назначается на должность Генеральным прокурором по согласованию с Государственной Думой и губернатором края¹³².

Сообщения о назначении на должность прокурора субъектов Федерации публикуются в печати.

Заместители прокуроров субъектов Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором РФ.

Прокурор субъекта Федерации назначает на должность и освобождает от должности следующих должностных лиц: а) работников аппарата прокуратуры субъекта Федерации; б) заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

Прокуроры районов (городов) назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Сообщения о назначении на должность прокурора района (города) публикуются в печати.

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры назначают на должность и освобождают от должности работников, не занимающих должности прокуроров и следователей.

Прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Заместители прокуроров специализированных прокуратур на правах прокуратур субъектов Федерации – Генеральным прокурором РФ, на правах районных прокуратур – прокурором соответствующего субъекта Федерации. Должностные лица указанных прокуратур – в порядке, аналогичном назначению и освобождению от должности должностных лиц соответствующих территориальных прокуратур.

¹³² Подробнее см.: *Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов.* – М., 2001. – С. 24.

Ректоры и директора научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ, а также их заместители назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ; научные и педагогические работники указанных учреждений – соответствующими ректорами и директорами.

7.3. Генеральная прокуратура РФ: структура, состав и компетенция

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные прокуратуры управления, управления, отделы на правах управлений и отделы, возглавляемые начальниками – старшими помощниками Генерального прокурора. В этих подразделениях работают старшие прокуроры и прокуроры. Кроме того, в составе Генеральной прокуратуры РФ имеются должности советников и помощников по особым поручениям.

Структура Генеральной прокуратуры РФ динамична. Она изменяется в соответствии с изменениями задач, функций и приоритетов деятельности прокуратуры.

В структуру центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ входят: управление кадров; управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов; управление по обеспечению участия прокурора в рассмотрении уголовных дел; управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе; управление организации работы, статистики и делопроизводства; управление по надзору за исполнением налогового законодательства; управление по надзору за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотиков; управление по делам несовершеннолетних и молодежи; управление правового обеспечения; международно-правовое управление; управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и реабилитации жертв политических репрессий; управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности; первый отдел; финансово-хозяйственное управление; управление делами; управление по рассмотрению писем и приему граждан; секретариат Генерального прокурора РФ и др.

В структуру Генеральной прокуратуры РФ входит на правах отдельного структурного подразделения Главная военная прокуратура (восьмое управление), возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – главным военным прокурором.

В Генеральной прокуратуре РФ осуществляет свою деятельность коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его пер-

вого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ также существуют: Высшая аттестационная комиссия под председательством заместителя Генерального прокурора РФ; аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры РФ под председательством начальника управления кадров; аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры РФ под председательством первого заместителя Главного военного прокурора.

В Генеральной прокуратуре РФ создан Информационно-аналитический центр Генеральной прокуратуры РФ для обеспечения и анализа информации по вопросам деятельности органов прокуратуры.

Структура аппарата Генеральной прокуратуры РФ обусловлена устройством системы органов федерального управления на территории России. Указом Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹³³ образованы семь федеральных округов. Федеральные органы власти образовали в этих округах соответствующие структуры. В этой связи Приказом Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 г. № 98¹³⁴ были образованы управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах в городах Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Новосибирске и Хабаровске. В 2002 г. эти управления были преобразованы в отделы, за исключением Управления Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе (Ростов-на-Дону)¹³⁵.

¹³³ *О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе*: Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

¹³⁴ *Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах*: Приказ Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 г. № 98 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

¹³⁵ *О частичном изменении структуры и штатного расписания аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации*: Приказ Генерального прокурора РФ от 11.06.2002 г. № 97-ш // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО

На указанные подразделения возложено решение следующих задач:

- координация деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью;
- надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами;
- надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами следственного комитета при МВД РФ.

Указанные подразделения не образуют отдельного звена прокурорской системы, а входят в структуру Генеральной прокуратуры РФ.

При Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет¹³⁶ для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры.

Научно-консультативный совет имеет следующую компетенцию:

- обсуждает и вырабатывает научно-обоснованные рекомендации по проблемным вопросам прокурорского надзора, правотворческой деятельности, правоприменительной практики;
- рассматривает предложения по усилению борьбы с преступностью и правонарушениями, совершенствованию координации деятельности правоохранительных органов, предварительного следствия, государственного обвинения в суде;
- обсуждает по поручению Генерального прокурора РФ проекты законодательных и иных актов, по которым в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициа-

Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

¹³⁶ *Об образовании* при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета: Приказ Генерального прокурора РФ от 03.01.1996 г. № 1 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

- тивы, вносятся предложения об их принятии, изменении, дополнении или отмене;
- дает по поручению Генерального прокурора РФ экспертные заключения по поступившим в Генеральную прокуратуру проектам законодательных актов, подготовленных компетентными органами;
 - вырабатывает с другими правоохранительными органами согласованные позиции по законопроектам в сфере борьбы с преступностью и охране правопорядка;
 - проводит по поручению Генерального прокурора РФ научные экспертизы по спорным или недостаточно урегулированным вопросам применения законов, разрабатывает соответствующие рекомендации;
 - оказывает методическую помощь консультативным советам прокуратур субъектов Федерации, военных и других специализированных прокуратур, координирует работу этих советов.

Работа Научно-консультативного совета освещается в «Бюллетене Генеральной прокуратуры», журнале «Законность», других изданиях и средствах массовой информации.

При Генеральной прокуратуре также состоят научные и образовательные учреждения: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка в г. Москве; Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ в г. Москве; Институт повышения квалификации прокурорских работников в г. Иркутске; Юридический институт Генеральной прокуратуры РФ в г. Санкт-Петербурге; Институт прокуратуры Московской государственной юридической академии в г. Москве.

Организация и деятельность Генеральной прокуратуры РФ определяется регламентом Генеральной прокуратуры РФ, утвержденном приказом Генерального прокурора РФ¹³⁷. Работа отдельных структурных подразделений регулируется соответствующими положениями, также утверждаемыми приказами Генерального прокурора РФ.

¹³⁷ *О регламенте* Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генерального прокурора РФ от 11.12.1998 г. № 89 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Статья 17 Закона о прокуратуре определяет основные полномочия Генерального прокурора РФ по руководству Генеральной прокуратурой РФ и прокурорской системой страны в целом. В частности, Генеральный прокурор:

- руководит системой прокуратуры РФ, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников;
- в пределах выделенной 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;
- назначает на должность и освобождает от должности директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей;
- несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры настоящим Федеральным законом.

Генеральный прокурор и подчиненный ему центральный аппарат Генеральной прокуратуры выполняют все возложенные на прокуратуру функции на федеральном уровне (надзор за исполнением законов за федеральными отраслевыми органами исполнительной власти). Генеральная прокуратура также вправе осуществлять надзорные функции в отношении органов государственной власти субъектов Федерации.

Заместители Генерального прокурора направляют и координируют работу Главных управлений, управлений и отделов (на правах управлений) в соответствии с установленным Генеральным прокурором РФ распределением обязанностей, принимают управленческие и процессуальные решения по отнесенным к их ведению вопросам.

Распределение обязанностей и взаимозаменяемость заместителей Генерального прокурора РФ устанавливается приказом Генерального прокурора РФ.

Подразделения аппарата Генеральной прокуратуры РФ в пределах своей компетенции осуществляют оперативное руководство и контроль за деятельностью прокуратур субъектов Федерации, а также приравненных к ним специализированных прокуратур и иных нижестоящих органов прокуратуры.

7.4. Территориальные органы прокуратуры: структура, состав и компетенция

Подсистема территориальных органов прокуратуры является неотъемлемой частью российской прокурорской системы и состоит из двух звеньев – прокуратур субъектов Федерации и прокуратур районов и городов, – образуемых в соответствии с государственным устройством и административно-территориальным делением РФ.

Во всех субъектах РФ действуют прокуратуры соответствующих республик, краев, областей, автономных округов и городов федерального значения.

В структурах прокуратур субъектов РФ создаются управления и отделы (на правах управлений и в составе управлений). Их общее количество и виды зависят от численности работников конкретной прокуратуры. Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокурора субъекта Федерации. Прокуроры субъектов Федерации могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. В состав прокуратур также входят: старшие помощники и помощники прокурора.

В этих прокуратурах также образуются коллегии в составе прокурора субъекта Федерации, заместителей и иных должностных лиц, а также аттестационные комиссии.

Статья 18 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуроры субъектов Федерации руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории РФ, и нормативных актов Генерального прокурора РФ, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ.

Приказом Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 г. № 54¹³⁸ на прокуроров субъекта Федерации возлагается:

¹³⁸ *О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур: Приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 г. № 54 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. –*

- надзор за исполнением Конституции РФ и законов, действующих на территории России, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за исполнением законов должностными лицами территориальных органов и служб МВД РФ, ФСБ РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Министерства юстиции РФ, МЧС РФ при производстве предварительного следствия, дознания, осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также при исполнении наказания и применении назначаемых судом мер принудительного характера в местах содержания задержанных и заключенных под стражу за исключением случаев, отнесенных к ведению органов военной прокуратуры;
- надзор за исполнением законов при осуществлении территориальными органами Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ своих функций, связанных с защитой установленного порядка осуществления государственной власти и управления, а также конституционных прав и законных интересов граждан и организаций;
- уголовное преследование по уголовным делам в соответствии с полномочиями, установленными УПК РФ, за исключением дел, отнесенных к компетенции органов специализированных прокуратур.

Прокуроры субъектов РФ организуют деятельность подчиненных прокуроров по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека, гражданина, а также уголовному преследованию на особо режимных предприятиях и объектах оборонно-промышленного комплекса, в том числе в закрытых административно-территориальных образованиях (за исключением ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур»), обособленных военных городках Министерства обороны РФ, ФСБ РФ и Главного управления специальных программ Президента РФ, где проживает или работает гражданское

население, а также на транспорте, органах внутренних дел на транспорте и в таможенных органах в соответствии с ранее установленной компетенцией.

Прокуратуры городов и районов являются низовым и самым многочисленным звеном прокурорской системы. В основной части субъектов Федерации созданы только прокуратуры районов и городов. Однако в некоторых субъектах Федерации с учетом особенностей их административно-территориального деления создаются межрайонные прокуратуры, которые также являются низовым звеном и реализуют свои полномочия на территории нескольких районов. К примеру, в г. Москве созданы межмуниципальные (межрайонные) прокуратуры, выполняющие свои функции на территории ряда муниципальных районов, и прокуратуры административных округов. Последние имеют статус прокуратуры города с районным делением.

Прокуратура города с районным делением формально представляет собой низовое звено прокурорской системы, однако фактически является промежуточным звеном между районными прокуратурами и прокуратурами субъекта Федерации. Прокуратуры городов с районным делением создаются в крупных городах, как правило, являющихся центрами субъекта Федерации.

Организационные основы деятельности прокуратур городов с районным делением регулируются Приказом Генерального прокурора РФ от 21.10.1996 г. № 57 «Об организационных основах деятельности прокуратур с районным делением»¹³⁹.

Согласно данному Приказу, на прокуроров городов с районным делением возложено осуществление надзора:

- за исполнением законов городскими органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина городскими органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами;

¹³⁹ *Об организационных основах деятельности прокуратур с районным делением: Приказ Генерального прокурора РФ от 21.10.1996 г. № 57 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

- за исполнением законов городскими органами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность;
- за исполнением законов администрацией мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, находящихся в ведении городских органов внутренних дел.

Кроме того, прокуроры городов с районным делением:

- осуществляют уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством;
- принимают участие в рассмотрении уголовных дел, направленных в суд следователями городской прокуратуры, а также других дел, исходя из их общественной значимости;
- участвуют в рассмотрении судами дел по направленным городской прокуратурой заявлениям и искам;
- обжалуют незаконные судебные постановления по делам, в рассмотрении которых принимали участие;
- разрешают жалобы, заявления и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов городскими органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также жалобы на решения и действия районных прокуроров;
- координируют деятельность городских правоохранительных органов, а также взаимодействуют с военными и иными специализированными прокуратурами, дислоцирующимися на территории города;
- поддерживают деловые контакты со средствами массовой информации.

В отношении нижестоящих прокуроров прокуроры городов с районным делением вправе:

- проверять организацию работы районных прокуратур по отраслям прокурорского надзора или комплексно, оказывать практическую помощь, в необходимых случаях заслушивать отчеты прокуроров районов на оперативных совещаниях;
- истребовать от подчиненных районных прокуроров статистические отчеты, проверять их достоверность, составлять сводные отчеты по городу и представлять их прокурору субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями инструкций;
- анализировать состояние законности и правопорядка в городе, практику надзора по основным направлениям прокурорской

деятельности и принимать своевременные меры для повышения результативности надзорных действий прокуратуры города, районных прокуратур, в этих целях получать от районных прокуроров материалы проведенных ими проверок, обобщений и другие документы;

- поручать в необходимых случаях районным прокурорам проведение проверок исполнения законов, привлекать их к участию в проверках, проводимых прокуратурой города;
- отменять незаконные и необоснованные постановления по делам и материалам органов дознания и оперативно-розыскной деятельности, принятые по этим делам и материалам решения районных прокуроров;
- изымать любое уголовное дело, находящееся в производстве органов дознания города, проводить по нему расследование либо поручать расследование, производство дознания другим органам следствия и дознания в городе.

По согласованию с Генеральной прокуратурой РФ в прокуратурах городов с районным делением могут создаваться аттестационные комиссии.

В прокуратурах районов и городов устанавливаются должности: прокурора, первого заместителя, заместителей прокурора, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

Штатная численность прокуратуры района (города) устанавливается Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов самостоятельно могут вносить изменения в штатные расписания подчиненных им прокуратур лишь в пределах установленной штатной численности и фонда оплаты труда.

Основные направления деятельности прокурорского состава районной (городской) прокуратуры определяются приказом прокурора района (города) о распределении служебных обязанностей.

Территориальные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие в территориальных органах ФСБ, МВД, подразделений пограничной службы по делам и материалам в отношении всех лиц, кроме военнослужащих.

7.5. Главная военная прокуратура: структура, состав и компетенция

Военная прокуратура представляет собой систему специально сформированных прокурорских органов для осуществления прокурорских функций в Вооруженных Силах РФ, иных войсках и воинских формированиях, действующих на территории РФ, а также за ее пределами в соответствии с международными соглашениями.

Согласно ст. 46 Закона о прокуратуре, систему органов военной прокуратуры образуют: Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. Таким образом, система органов военной прокуратуры имеет трехзвенную структуру.

Порядок деятельности органов военной прокуратуры определяется: Законом о прокуратуре, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», ФЗ «О статусе военнослужащих», Положением о военной прокуратуре, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1981 г., в части, не противоречащей действующему законодательству, воинским уставами Вооруженных Сил РФ, директивами Генерального прокурора РФ, Главного военного прокурора и Начальника Генерального штаба Вооруженных Сил РФ.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, командования Федеральной пограничной службы РФ, других войск, воинских формирований и органов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ, командованием Федеральной пограничной службы РФ, других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, рас-

становку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров и следователей, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

Военные прокуратуры возглавляют соответствующие военные прокуроры, которые имеют заместителей, старших помощников и помощников. Начальниками отделов являются старшие помощники, а их заместителями – помощники военного прокурора. В отделах имеются военные прокуроры отделов, старшие прокуроры.

Должностными лицами военной прокуратуры являются прокурорские работники, имеющие статус военнослужащих (офицеры), проходящие службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах в соответствии с ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и обладающие правами и социальными гарантиями, установленными ФЗ «О статусе военнослужащих» и Законом о прокуратуре.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры РФ, а также за пределами РФ, где в соответствии с международными договорами находятся войска РФ, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

В военных прокуратурах, приравненных к прокуратурам городов и районов, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

Высшим звеном в системе органов военной прокуратуры является Главная военная прокуратура, входящая в структуру Генеральной прокуратуры РФ на правах структурного подразделения (восьмое управление).

Порядок деятельности Главной военной прокуратуры определяется Регламентом Генеральной прокуратуры¹⁴⁰ и издаваемым на его основе Регламентом Главной военной прокуратуры.

Главный военный прокурор имеет первого заместителя, заместителей, старших помощников и помощников по особым поручениям. Разграничение компетенции между руководством Главной военной прокуратуры

¹⁴⁰ *Об утверждении* Регламента Генеральной прокуратуры РФ: Приказ Генерального прокурора РФ от 15.01.2003 г. № 2 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 - . – Режим доступа: Компьютер. сеть Научн. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

ратуры осуществляется на основании приказа Главного военного прокурора РФ от 20.01.1998 г. № 8 «О распределении обязанностей между руководителями Главной военной прокуратуры», в котором определены структурные подразделения и основные направления их деятельности.

Структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы, канцелярия и приемная. Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной – помощниками Главного военного прокурора. В управлениях и отделах имеются старшие военные прокуроры и военные прокуроры.

Положение о структурных подразделениях Главной военной прокуратуры утверждается Главным военным прокурором.

Структуру и штаты органов военной прокуратуры устанавливает Генеральный прокурор РФ.

В структуре Главной военной прокуратуры действует Коллегия Главной военной прокуратуры, которая включает в себя: Главного военного прокурора (председателя), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Главным военным прокурором.

Военные прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют:

- надзор за исполнением Конституции РФ, законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих и членов их семей и иных граждан руководителями и должностными лицами органов управления и военного управления, воинских частей, учреждений, организаций, предприятий и иных военизированных подразделений Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД РФ, ФСБ РФ, ФСО РФ, Федеральной пограничной службы РФ, СВР РФ, Федеральной службы железнодорожных войск РФ, Федеральной службы специального строительства РФ, Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, МЧС РФ (кроме Государственной противопожарной службы, а также финансируемых за счет местных бюджетов региональных поисково-спасательных отрядов и территориальных поисковых спасательных служб), Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации (Гостехкомиссия), Военно-страховой компании, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами;

- надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия, дознания и осуществлении оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами, в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения;

- надзор за исполнением должностными лицами органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации законов, а также соблюдением прав и гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан (юридических лиц) РФ, лиц без гражданства и иностранных граждан (юридических лиц), допустивших нарушения пограничного режима в пограничной зоне, в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, использования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, и иные административные правонарушения стандартов и норм природоохранного законодательства, отнесенные законом к компетенции Федеральной пограничной службы России;

- уголовное преследование по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами, в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения.

Военные прокуроры также должны:

- обеспечивать поддержание государственного обвинения в судах по уголовным делам, за расследованием которых они осуществляли надзор;
- участвовать в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел в строгом соответствии с требованиями соответствующего процессуального законодательства;

- вносить представления (протесты) на приговоры, решения, постановления и определения судов по делам, в рассмотрении которых они принимали участие.

7.6. Специализированные прокуратуры: структура и компетенция

К специализированным прокуратурам помимо военной относятся: природоохранная и транспортная прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, прокуратуры ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур» (прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах).

Названные специализированные прокуратуры могут быть разделены на два типа: 1) специализированные прокуратуры, созданные для обслуживания социальных систем, выполняющих особые функции в государстве (военные и транспортные прокуратуры); 2) специализированные прокуратуры, созданные для обеспечения прокурорской деятельности на отдельных направлениях деятельности (природоохранные, по надзору за исправительными учреждениями). Принципиальное отличие первого типа заключается в том, что они создаются там, где они необходимы и незаменимы. В отличие от них, специализированные прокуратуры второго типа создаются не повсеместно, а там, где отмечается повышенная актуальность специализированного обеспечения соответствующей прокурорской деятельности. Иначе говоря, где нет такой необходимости, их работу выполняют территориальные прокуратуры¹⁴¹.

Подавляющее большинство специализированных прокуратур осуществляют свою деятельность на правах районных (межрайонных) с подчинением соответствующим прокурорам субъекта Федерации. Исключение составляют лишь Волжская межрегиональная природоохранная и Московская природоохранная прокуратуры, а также транспортные прокуратуры, функционирующие в двух уровнях: окружные транспортные прокуратуры и транспортные прокуратуры на правах районных (городских), подчиняющиеся соответствующему управлению в Генеральной прокуратуре РФ.

Транспортные прокуратуры осуществляют надзор:

- за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правых актов федеральной таможенной службой, а также федеральными органами власти, исполняющими законы на морском,

¹⁴¹ *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор. – М., 2001. – С. 129–130, 135–136.

- речном и воздушном транспорте (за исключением автомобильно-дорожного и военного транспорта);
- за исполнением законов о безопасности движения, соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми транспортными предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм собственности;
 - за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие в органах внутренних дел на транспорте, таможенных органах.

Основная масса транспортных прокуратур осуществляет свою деятельность на правах районных. Единственной транспортной прокуратурой, приравненной к прокуратуре субъекта Федерации, является Московская транспортная прокуратура.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях (далее – ИУ) осуществляют надзор:

- за соблюдением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина администрациями ИУ, специальными подразделениями по обеспечению безопасности объектов уголовно-исполнительной системы;
- за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в ИУ, специальных подразделениях по обеспечению безопасности объектов уголовно-исполнительной системы.

В настоящее время существуют прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях на правах районных, которые подчиняются соответствующим территориальным прокурорам субъектов РФ.

Природоохранные прокуратуры созданы для усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды. Данные прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды, экологических прав граждан, природоохранными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, их должностными лицами, а также общественными объединениями.

В настоящее время существуют природоохранные прокуратуры на правах районных, которые подчиняются соответствующим территориальным прокурорам субъектов РФ. Исключение составляют Волжская

межрегиональная природоохранная и Московская природоохранная прокуратуры.

Волжский межрегиональный природоохранный прокурор осуществляет:

- надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды и экологических прав граждан, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, природоохранными контролирующими органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, которые расположены или функционируют в бассейне реки Волга, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- уголовное преследование по делам об экологических преступлениях, совершенных на предприятиях, в учреждениях, организациях и иных субъектах хозяйственной деятельности, расположенных в бассейне реки Волга.

Конкретный перечень городов и районов субъектов РФ, на территории которых распространяются полномочия Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, определяется Волжским межрегиональным природоохранным прокурором по согласованию с прокурором субъектов Федерации.

Большинство прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах осуществляют свою деятельность на правах районных с подчинением соответствующим прокурорам субъекта Федерации. Исключение составляют прокуратуры ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур».

Приказом Генерального прокурора РФ на прокуроров ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур» возлагается:

- надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в пределах этих административно-территориальных образований;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также уголовное преследование по уголовным

делам о преступлениях, совершенных в пределах этих административно-территориальных образований (кроме производства по уголовным делам в отношении военнослужащих).

7.7. Следственный комитет при прокуратуре РФ

Создание Следственного комитета при прокуратуре РФ явилось очередным шагом реформы по формированию единого следственного органа на территории РФ. Основная идея создания этого органа на современном этапе заключается в обеспечении организационной и функциональной независимости следователей при производстве предварительного следствия.

Следственный комитет при прокуратуре РФ является органом прокуратуры РФ, обеспечивающим в пределах своих полномочий исполнение законодательства РФ об уголовном судопроизводстве.

Основными задачами Следственного комитета являются:

- 1) разработка мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной УПК РФ;
- 5) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению;
- 6) обеспечение в пределах своих полномочий международно-правового сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства.

Следственный комитет представляет собой самостоятельное подразделение прокуратуры РФ, являющееся отдельным юридическим лицом. Следственный комитет имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, в том числе валютные, открываемые в соответствии с действующим законодательством. Местонахождение следственного комитета – г. Москва.

Правовыми основами организации и деятельности Следственного комитета на данном этапе являются:

- Конституция РФ;

- Закон о прокуратуре;
- Уголовно-процессуальное законодательство РФ;
- ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ»;
- иное федеральное законодательство, регулирующее полномочия должностных лиц Следственного комитета;
- Указ Президента РФ от 01.08.2007 г. № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре РФ».

Систему органов и учреждений Следственного комитета составляют: Главное следственное управление Следственного комитета, следственные управления Следственного комитета по субъектам РФ и приравненные к ним специализированные следственные управления Следственного комитета, в том числе военные следственные управления Следственного комитета по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и другие военные следственные управления Следственного комитета, приравненные к следственным управлениям Следственного комитета по субъектам РФ, а также следственные отделы Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним специализированные следственные отделы Следственного комитета, в том числе военные следственные отделы Следственного комитета по объединениям, соединениям, гарнизонам и другие военные следственные отделы Следственного комитета, приравненные к следственным отделам Следственного комитета по районам, городам (далее также – следственные органы Следственного комитета).

В системе Следственного комитета в соответствии с законодательством РФ могут образовываться научные и образовательные учреждения, а также иные организации, создаваемые для обеспечения деятельности Следственного комитета.

В центральном аппарате Следственного комитета создаются главные управления, управления, отделы и отделения, учреждаются должности советников, старших помощников и помощников Председателя Следственного комитета, помощников первого заместителя и заместителей Председателя Следственного комитета, руководителей соответствующих структурных подразделений центрального аппарата Следственного комитета, их первых заместителей и заместителей, старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, старших следователей по особо важным делам, следователей по особо важным делам, старших следователей и следователей, старших референтов и референтов, а также другие должности.

В центральном аппарате Следственного комитета на правах структурного подразделения образуется военное следственное управление Следственного комитета, возглавляемое заместителем Председателя Следственного комитета – руководителем военного следственного управления.

В следственных управлениях Следственного комитета по субъектам Федерации и приравненных к ним специализированных следственных управлениях Следственного комитета, в том числе военных следственных управлениях Следственного комитета по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и других военных следственных управлениях Следственного комитета, приравненных к следственным управлениям Следственного комитета по субъектам Федерации, создаются отделы и отделения, учреждаются должности руководителей указанных следственных органов, их первых заместителей и заместителей, старших помощников и помощников руководителей указанных следственных органов, руководителей соответствующих структурных подразделений этих органов и их заместителей, старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, следователей по особо важным делам, старших следователей и следователей, старших референтов и референтов, а также другие должности.

В следственных отделах Следственного комитета по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделах Следственного комитета, в том числе военных следственных отделах Следственного комитета по объединениям, соединениям, гарнизонам и других военных следственных отделах Следственного комитета, приравненных к следственным отделам Следственного комитета по районам, городам, создаются отделения, учреждаются должности руководителей указанных следственных органов, их первых заместителей и заместителей, старших помощников и помощников руководителей указанных следственных органов, руководителей соответствующих структурных подразделений этих органов и их заместителей, прокуроров-криминалистов, следователей по особо важным делам, старших следователей и следователей, старших референтов и референтов, а также другие должности.

Следственный комитет осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями.

Компетенция следственного комитета:

Следственный комитет осуществляет следующие полномочия:

- 1) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере предварительного расследования преступлений;
- 2) обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности следственных органов Следственного комитета;
- 3) организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ производство предварительного следствия по уголовным делам и экспертно-криминалистическую деятельность, а также процессуальный контроль и проверку деятельности следственных органов Следственного комитета;
- 4) организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в системе Следственного комитета;
- 5) обеспечивает выполнение мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы следственных органов Следственного комитета в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;
- 6) участвует в обеспечении исполнения гражданами воинской обязанности; организует и осуществляет в установленном порядке учет военнообязанных прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих следственных органов Следственного комитета;
- 7) организует и осуществляет в установленном порядке защиту в судах интересов Следственного комитета;
- 8) организует кадровое обеспечение следственных органов Следственного комитета, подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку кадров; разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению правовой и социальной защиты прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих следственных органов Следственного комитета;
- 9) обеспечивает в системе Следственного комитета собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- 10) обеспечивает внедрение достижений науки, техники и положительного опыта, а также развитие систем связи и автоматизированного управления в следственных органах Следственного комитета;

11) организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством РФ срок;

12) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ.

Следственный комитет также имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, а также от организаций независимо от их организационно-правовой формы документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

2) привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности, научные и другие организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

3) осуществлять функции государственного заказчика и организовывать капитальное строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов системы Следственного комитета;

4) формировать и вести федеральные учеты, базы данных криминалистической, статистической и иной информации, а также пользоваться в установленном порядке федеральными учетами, базами данных в этой области федеральных органов исполнительной власти;

5) взаимодействовать с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

6) учреждать в соответствии с законодательством РФ печатные и электронные средства массовой информации для опубликования нормативных правовых актов, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

7) учреждать в соответствии с законодательством РФ нагрудные знаки и почетные грамоты Следственного комитета;

8) образовывать координационные, консультативные, экспертные и совещательные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство наделяет начальников следственных подразделений следующими полномочиями при осуществлении и руководстве предварительным следствием (ст. 39 УПК РФ):

1) поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, создавать следственную группу, изменять ее состав либо принимать уголовное дело к своему производству;

2) проверять материалы уголовного дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя;

3) давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения;

4) давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

5) разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы;

6) отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;

7) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, установленном УПК РФ;

8) продлевать срок предварительного расследования;

9) утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу;

10) давать согласие следователю, производившему предварительное следствие по уголовному делу, на обжалование в порядке, установленном ч. 4 ст. 221 УПК РФ, решения прокурора, вынесенного в соответствии с п. 2 ч.1 ст. 221 УПК РФ;

11) возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;

12) осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Руководитель следственного органа при принятии к своему производству уголовного дела обладает всеми правами следователя (или руководителя следственной группы), предусмотренными УПК РФ.

Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Указания руководителя следственного органа, за исключением указаний, предусмотренных ч. 4 ст. 39, могут быть обжалованы им руководителю вышестоящего следственного органа. Обжалование указаний не приостанавливает их исполнения, за исключением случаев, когда указания касаются изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю, привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объема обвинения, избрания меры пресечения, производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, а также направления дела в суд или его прекращения. При этом следователь вправе представить руководителю вышестоящего следственного органа материалы уголовного дела и письменные возражения на указания руководителя следственного органа.

Руководитель следственного органа рассматривает требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, а также письменные возражения следователя на указанные требования и дает следователю письменные указания об исполнении указанных требований либо информирует прокурора о несогласии с его требованиями.

Указанные полномочия руководителя следственного органа осуществляют Председатель Следственного комитета, руководитель Главного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, руководители следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам Федерации, специализированных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по военным округам, следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по районам, городам, специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, в том числе военных следственных отделов по гарнизонам и иным учреждениям, их заместители, а также руководители следственных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ФСБ и Госнаркоконтроля), их территори-

альных органов по субъектам РФ, районам, городам, их заместители, иные приравненные к ним руководители следственных органов.

Контрольные вопросы:

1. Что включает в себя понятие системы органов и учреждений прокуратуры РФ?
2. Какие прокуратуры образуют систему территориальных органов прокуратуры?
3. Какие прокуратуры образуют систему специализированных органов прокуратуры?
4. Что такое звено прокурорской системы?
5. Что такое структура органов прокуратуры?
6. Что такое состав органов прокуратуры?
7. Какой существует порядок формирования состава прокуратур субъектов РФ?
8. Что включает в себя структура центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ?
9. В чем специфика правового положения Следственного комитета при прокуратуре РФ?
10. Какие функциональные (оперативные) подразделения существуют в Генеральной прокуратуре РФ?
11. Какой существует порядок назначения на должности и освобождения от должностей следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ?

Источники:

10. *Бессарабов В.Г., Рябцев В.П., Макаренко В.А.* Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах и пути совершенствования их деятельности // *Право и политика.* – 2001. – № 11.
11. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.
12. *Мыцыков А.Я.* Самостоятельность прокуроров субъектов Федерации, подлинная и мнимая // *Законность.* – 1999. – № 7.
13. *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2003.
14. *Организация работы городской (районной) прокуратуры: Методическое пособие* / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2001.
15. *Правоохранительные органы: Учебное пособие.* – 3-е изд., испр. и доп. / Отв. ред. С.Л. Лось. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004.
16. *Прокурорский надзор в РФ: Учебник* / Под ред. А.А. Чувилева. – М., 1999.
17. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов* / Под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2001.

18. *Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева.* – М., 2001.
19. *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления. – М., 1997.
20. *Сухарев А.Я.* НИИ прокуратуры: реальность и перспективы // *Законность.* – 1998. – № 11.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Всеобщая декларация прав и свобод человека (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948).
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19.12.1966.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950.
5. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984.
6. Конституция Российской Федерации.
7. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию порядка (1979).
8. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1989).
9. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые в Женеве (1995).
10. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила).
11. Конвенции о правах ребенка от 20.11.1989.
12. Конвенции № 103 об охране материнства от 28.06.1952.
13. Конвенция № 138 о минимальном возрасте для приема на работу от 26.06.1973.
14. Конвенция № 79 об ограничении ночного труда детей и подростков на непромышленных работах от 09.10.1946.
15. Конвенция № 90 о ночном труде подростков в промышленности от 10.07.1948.
16. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
17. Гражданский кодекс Российской Федерации.
18. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
19. Жилищный кодекс Российской Федерации.

20. Земельный кодекс Российской Федерации.
21. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.
22. Таможенный кодекс Российской Федерации.
23. Трудовой кодекс Российской Федерации.
24. Семейный кодекс Российской Федерации.
25. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.
26. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
27. Уголовный кодекс Российской Федерации.
28. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».
30. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998.
31. Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».
32. Федеральный закон от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».
33. Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
34. Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».
35. Федеральный закон от 06.02.1997 г. 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».
36. Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».
37. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».
39. Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».
40. Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 130 –ФЗ «О борьбе с терроризмом».
41. Федеральный закон от 14.04.1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

42. Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
43. Федеральный закон от 27.07.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
44. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
45. Федеральный закон от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
46. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».
47. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».
48. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
49. Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».
50. Федеральный закон от 27.12.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах».
51. Федеральный закон от 21.06.1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве».
52. Федеральный закон от 07.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
53. Федеральный закон от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».
54. Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
55. Федеральный закон от 21.10.1999 г. № 190-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней».
56. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 28-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».
57. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

58. Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
59. Федеральный закон от 17.07.1995 г. № 3266-1 «Об образовании».
60. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».
61. Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».
62. Закон РСФСР от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции».
63. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно полномочий по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела».
64. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана».
65. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст.1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ».
66. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 УПК РСФСР, ст. 41 УК РСФСР и ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан».
67. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
68. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26.07.2007 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

69. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 09.12.2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».
70. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».
71. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».
72. Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 об утверждении «Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».
73. Указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 об утверждении «Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации».
74. Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».
75. Указ Президента РФ от 09.01.1996 г. № 21 «О мерах по упорядочению разработки, производства, реализации, приобретения в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы, а также использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации».
76. Указ Президента РФ от 01.09.1995 г. № 891 «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств».
77. Указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера».
78. Указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1367 «О предоставлении права отсрочки от призыва на военную службу отдельным категориям граждан».
79. Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 г. № 870 «Об утверждении правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности».
80. Постановление Правительства РФ от 10.03.2000 г. № 214 «Об утверждении положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, и спи-

- ска видов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию».
81. Постановление Правительства РФ от 06.01.1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения взыскания на имущество организаций».
 82. Постановление Правительства РФ от 07.07.1998 г. № 723 «Об утверждении Положения о порядке и условиях хранения арестованного и изъятого имущества».
 83. Приказ МВД РФ № 368, ФСБ РФ № 185, ФСО РФ № 164, ФТС РФ № 481, СВР РФ № 32, ФСИН РФ № 184, ФСКН РФ № 97, Минобороны РФ от 17.04.2007 г. № 147 «Об утверждении инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд».
 84. Приказ Минюста РФ от 03.07.1998 г. № 76 «О мерах по совершенствованию процедур обращения взыскания на имущество организаций».
 85. Приказ Минюста РФ от 12.11.1998 г. № 166 «Об улучшении работы по отбору специализированных организаций для продажи арестованного имущества».
 86. Приказ Минюста РФ от 07.03.2000 г. № 83 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в исправительных колониях».
 87. Приказ Минюста РФ от 25 января 1999 г. № 20 «Об утверждении положения о следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы».
 88. Закон Томской области от 23.11.1998 г. № 27-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав».
 89. Закон Томской области от 28.08.2002 г. № 68-ОЗ «Об основных гарантиях прав ребенка на территории Томской области»;
 90. Закон Томской области от 19.04.2006 г. № 79-ОЗ «Об утверждении программы социально-экономического развития Томской области на период 2006–2010 годов».
 91. Закон Томской области от 02.12.2004 г. № 1575-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей».
 92. Закон Томской области № 331 от 28.08.1996 г. «О порядке согласования кандидатуры на должность прокурора Томской области».

93. Инструкция об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам оперативно-розыскной деятельности, утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 25 апреля 2000 г. № 56.
94. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 23.03.2000 г. № 38-15-2000 «О праве прокурора обращаться в арбитражный суд в связи с незаконными действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя по делам, по которым прокурор не предъявлял иск».
95. Приказ Генерального прокурора от 05.06.2002 г. № 39 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства».
96. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.12.2006 г. № 120 «О введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ».
97. Приказ Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».
98. Приказ Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».
99. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2007 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».
100. Приказ Генерального прокурора РФ от 13.11.2000 г. № 141 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».
101. Приказ Генерального прокурора РФ от 22.05.1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
102. Приказ Генерального прокурора РФ от 22.06.2001 г. № 38 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».
103. Приказ Генерального прокурора РФ от 25.04.2000 г. № 56 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».
104. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.12.2002 г. № 73 «О признании некоторых организационно-распорядительных документов утратившими силу».

105. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.04.2003 г. № 74 «О введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах военной прокуратуры»;
106. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.1998 г. № 93 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации».
107. Приказ Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 г. № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве».
108. Приказ Генерального прокурора РФ от 04.08.2003 г. № 72-ш «Об образовании Московской региональной прокуратуры по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте».
109. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.02.1996 г. № 12 «Об утверждении структуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации».
110. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.05.2002 г. № 54 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур».
111. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.05.2004 г. № 1 «О порядке прекращения по истечении сроков давности уголовных дел, приостановленных за неустановлением лиц, совершивших преступления».
112. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах».
113. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.08.2003 г. № 27 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых в следственных изоляторах».
114. Приказ Генерального прокурора РФ от 08.06.2000 г. № 74-ш «О частичном изменении структуры, штатного расписания и увеличения штатной численности аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации».
115. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.04.1996 г. № 24 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур».
116. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.08.1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой

деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации».

117. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 г. № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации».
118. Приказ Генерального прокурора РФ от 11.06.2002 г. № 97-ш «О частичном изменении структуры и штатного расписания аппарата Генеральной прокуратуры РФ и наименования подразделений».
119. Приказ Генерального прокурора РФ от 11.11.1996 г. № 66 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации».
120. Приказ Генерального прокурора РФ от 15.01.2003 г. № 2 «Об утверждении регламента Генеральной прокуратуры РФ».
121. Приказ Генерального прокурора РФ от 18.06.1997 г. № 31 «Об организации прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием».
122. Приказ Генерального прокурора РФ от 18.06.2003 г. № 53-ш «О частичном изменении структуры и штатного расписания аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации».
123. Приказ Генерального прокурора РФ от 21.10.1996 г. № 57 «Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением».
124. Приказ Генерального прокурора РФ от 22.04.2002 г. № 22 «О порядке проверки сообщений о правонарушениях, совершенных прокурорами или следователями органов прокуратуры, возбуждения и расследования в отношении них уголовных дел».
125. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.01.1996 г. № 4 «Об объявлении соглашений о правовой помощи и сотрудничестве».
126. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.06.1997 г. № 34 «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью».
127. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.05.1992 г. № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации».
128. Распоряжение Генерального прокурора РФ от 14.01.1999 г. № 6/7р «Об организации исполнения Соглашения «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан».

129. Соглашение от 24.07.1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан».
130. Указание Генерального прокурора РФ от 06.01.1999 г. № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами».
131. Указание Генерального прокурора РФ от 17.06.1996 г. № 31/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением Федерального закона “О ветеранах”».
132. Указание Генерального прокурора РФ от 28.06.2002 г. № 37/21 и Министра внутренних дел РФ от 02.06.2002 г. № 1/4025 «О мерах по предупреждению повторной и групповой преступности несовершеннолетних».
133. Указание Генерального прокурора РФ от 04.11.1996 г. № 64/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы».
134. Указание Генерального прокурора РФ от 10.11.1998 г. № 76/7 «О неотложных мерах по устранению нарушений законодательства о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства».
135. Указание Генерального прокурора РФ и Директора ФСБ РФ от 18.04.2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами Федеральной службы безопасности».
136. Указание Генерального прокурора РФ от 23.06.1998 г. № 42/35 «О порядке рассмотрения ходатайств других государств об экстрадиции».
137. Указание заместителя Генерального прокурора РФ от 25.03.1999 г. № 19/38 «О мерах по обеспечению прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций с целью предотвращения взыскания на имущество мобилизационного назначения».

ЛИТЕРАТУРА

1. *Акты прокурорского надзора* / Под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1997.
2. *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс – М., 1994.
3. *Ардан Филипп.* Франция: государственная система. – М., 1994.
4. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. – М., 2000.
5. *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001.
6. *Березовская С.Г.* Правовые гарантии законности в СССР. – М., 1962.
7. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. – М., 1999.
8. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебно-методический комплекс. – М., 2005.
9. *Бессарабов В.Г., Рябцев В.П., Макарченко В.А.* Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах и пути совершенствования их деятельности // *Право и политика.* – 2001. – № 11.
10. *Боботов С.В.* Правосудие во Франции: Учебное пособие. – М., 1994.
11. *Ведомости* Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9.
12. *Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР.* – 1923. – № 10. – Ст. 311.
13. *Викторов И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения. – М., 2004.
14. *Винокуров А.Ю., Гоманов Г.Н.* Основания наступления административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора. – М., 2003.
15. *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. – М., 1981.
16. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. – Ростов н/Д, 1999.
17. *Галузо В.Н.* Система правоохранительных органов России. – М., 2000.
18. *Государственный контроль* в сфере государственного управления. – М., 1974.
19. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М., 1999.
20. *Даев В.Г., Мариунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990.
21. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001.
22. *Долгова А.И.* Форма прокурорского надзора. – М., 1972.
23. *Дьяченко М.С.* Понятие и классификация актов прокурорского надзора. – М., 1975.

24. *Еженедельник советской юстиции*. – 1922. – № 28. – С. 14-16.
25. *Еженедельник советской юстиции*. – 1922. – № 5.
26. *Жалинский А., Рёрихт А.* Введение в немецкое право. – М., 2001.
27. *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). – М., 1971.
28. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Российские прокуроры. – М.: Мол. гвардия, 1999.
29. *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности. – Харьков, 1978.
30. *Игошин В.С., Степанов В.И.* История становления и развития органов предварительного следствия в России. – Барнаул, 2006.
31. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. – СПб., 1993. – С. 134.
32. *Кливер И.Я.* Организация планирования работы в органах прокуратуры.
33. *Козлов А.Ф.* Компетенция прокуратуры и организация ее работы. – Свердловск, 1985.
34. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: Учебное пособие. – Екатеринбург, 1994.
35. *Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева.* – М., 2000.
36. *Королев Г.Н.* Прокуратура РФ в период правовой реформы: Лекция. – Ижевск, 1998.
37. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.
38. *Курс прокурорского надзора / Под ред. В.И. Баскова.* – М., 2000.
39. *Кхол Й.* Эффективность управленческих решений. – М., 1975.
40. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. – Т. 45.
41. *Мариунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. – СПб., 1991.
42. *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970.
43. *Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902.* – М., 2001.
44. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на западе и в России. – М., 1889.
45. *Мурашин А.Г.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. – Киев, 1972.
46. *Мыцыков А.Я.* Самостоятельность прокуроров субъектов Федерации, подлинная и мнимая // Законность. – 1999. – № 7.
47. *Настольная книга государственного служащего.* – М., 1999.
48. *Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова.* – М., 2003.
49. *О революционном трибунале: Декрет СНК РСФСР от 04.05.1918 г. // Пролетарская революция и право.* – 1918. – № 8–10.
50. *Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 г. № 1879-1 // Энциклопедия*

- для российского права: Справочно-правовая система. – М.: АО АРБТ, 1996. – Режим доступа: Компакт-диск.
51. *Организация работы в прокуратуре района: Пособие для прокурора района.* – М.; Казань, 2001.
 52. *Организация работы городской (районной) прокуратуры: методическое пособие / Под ред. С.И. Герасимова.* – М., 2001.
 53. *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. – М., 2000.
 54. *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова.* – М., 2005.
 55. *Права человека: Сборник международных документов.* – М., 1998.
 56. *Правоохранительные органы: Учебное пособие.* – 3-е изд., испр. и доп. / Отв. ред. С.Л. Лось. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004.
 57. *Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры: Сб. науч. тр.* – М., 1994.
 58. *Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры.* – М., 1996.
 59. *Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период).* – М., 1994.
 60. *Прокурорский надзор в РФ: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева.* – М., 1999.
 61. *Прокурорский надзор в СССР: Учебник.* – М., 1982.
 62. *Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова.* – М., 2006.
 63. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева.* – М., 2001.
 64. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой.* – М., 2001.
 65. *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учебное пособие. – М., 2000.
 66. *Романов В.В., Кроз М.В.* Руководство по профессиональному отбору кандидатов на службу в органы прокуратуры Российской Федерации: Методическое пособие. – М., 1994.
 67. *Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева.* – М., 2001.
 68. *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма.* – М., 1986.
 69. *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т.5. Законодательство периода становления абсолютизма.* – М., 1987.
 70. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. – СПб., 2003.
 71. *Рябцев В.П.* и др. Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (Кадровая политика). – М., 1995.
 72. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975.

73. СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 203.
74. СЗ СССР. – 1924. – № 24. – Ст. 206.
75. СЗ СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
76. СЗ СССР. – 1936. – № 59. – Ст. 59.
77. СЗ СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.
78. *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления. – М., 1997.
79. *Смирнов А.Ф.* Современные проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. Ч. 1. – М., 2005.
80. *Спиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973.
81. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. – М., 1978.
82. *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966.
83. *Студиникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. – М., 1987.
84. СУ РСФСР. – 1917. – № 12. – Ст. 12.
85. СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.
86. СУ РСФСР. – 1920. – № 83. – Ст. 407.
87. СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
88. *Судоустройство* и правоохранительные органы в Российской Федерации. – М., 1996.
89. *Сухарев А.Я.* НИИ прокуратуры: реальность и перспективы // Законность. – 1998. – № 11.
90. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР: Автореф. ... докт. юрид. наук. – М., 1958.
91. *Тарнаев Н.Н.* Формирование деловых отношений в коллективе прокуратуры. – М., 1992.
92. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб., 2005.
93. *Уложение* судебных установлений. – СПб., 1913.
94. *Устав* гражданского судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.
95. *Устав* уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.
96. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т.1. – СПб., 1996.
97. *Халиулин А.Г.* Прокуратура в системе органов Российского государства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тез. науч.-практич. конф. Ч. 1. – М., 2005.

-
98. *Хрестоматия по истории отечественного государства и права (X век – 1917 год)*. – М., 2000.
 99. *Черемных Г.Г.* Судебная власть в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.
 100. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. – М., 1999.
 101. *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. – 1995. – № 6.
 102. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития / Избранные статьи (1985–1996). – Томск, 1997.
 103. *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М., 2005.

Для заметок

Для заметок

Олег Викторович Воронин

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ**

*Учебное пособие для студентов
высших учебных заведений
по специальности 021100 «Юриспруденция»*

Редактор *Н. И. Шидловская*
Верстка *Л. В. Пермякова*

К-ОКП ОК-005-93, код продукции 953250

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.01. Подписано к печати 15.11.07.
Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times».
Усл. печ. л. 11,16. Уч.-изд. л. 12,5. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство научно-технической литературы»
634050, г. Томск, пл. Ново-Соборная, 1, тел. (382-2) 53-33-35

Отпечатано в типографии ЗАО «М-Принт», г. Томск, ул. Пролетарская, 38/1