

## Глава I. Предмет, система и основные понятия курса "Российский прокурорский надзор"

### *§ 1. Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации*

### *§ 2. Предмет, система курса "Российский прокурорский надзор"*

### *§ 3. Основные понятия курса прокурорского надзора*

## **§ 1. Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации (1993 г.) провозгласила, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10).

В системе государственной власти прокуратура Российской Федерации занимает неоднозначное положение. Согласно Федеральному закону прокуратура Российской Федерации представляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих, наряду с другими функциями, прежде всего надзор за соблюдением Конституции РФ, и законов, действующих на территории Российской Федерации.

Компетенция прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции РФ и законов распространяется на различные субъекты применения законов, которые относятся ко всем выделенным ветвям единой государственной власти. Кроме того, эта компетенция прокуратуры распространяется также и на органы местного самоуправления, которые согласно Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Федеральным законом на прокуратуру также возложен надзор за:

- исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера,

администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;  
• исполнением законов судебными приставами. Прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством, а также координацию деятельности правоохранительных органов.

Вышеназванные функции и направления деятельности определяют и основные параметры характеристики отношений прокуратуры с органами исполнительной власти. Особенно это касается ее отношений с иными правоохранительными, а также контролирующими органами. Все правоохранительные органы, равно как и органы вневедомственного контроля (надзора), являются специализированными органами контроля за исполнением (соблюдением) законов в соответствующих достаточно ограниченных сферах правовых отношений. Полномочия прокуратуры имеют универсальный характер и распространяются практически на все урегулированные законом сферы правовых отношений. При необходимости принятия мер по восстановлению нарушенной законности, выходящих за пределы объема установленных полномочий или их предметной компетенции, контролирующие органы обязаны обратиться или передать соответствующие материалы надлежащему органу или должностному лицу, например, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, в том числе путем обращения к прокурору. Прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов правоохранительными и контролирующими органами, за соответствием принимаемых ими актов и решений по выявлению правонарушений, привлечению виновных к установленной ответственности.

Контролирующие органы обязаны представлять в прокуратуру материалы о правонарушениях, требующих прокурорского реагирования, в том числе для привлечения виновных к уголовной ответственности.

Правоохранительные органы при осуществлении ими расследования уголовных дел в соответствии с установленной подследственностью обязаны выполнять согласно закону указания прокурора; оконченные ими расследованием уголовные дела, завершившиеся составлением обвинительного заключения, представляются в суд прокурором, осуществлявшим надзор по этому делу, или вышестоящим прокурором.

Прокуратура обязана информировать контролирующие органы о мерах, принятых ею по представленным материалам, при необходимости вносить предложения по устранению правонарушений и обстоятельств, им способствующих.

Вместе с тем с учетом определенных особенностей на органы прокуратуры распространяется компетенция различных контролирующих органов (пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического контроля и т.п.). Исходя из предназначения прокуратуры, выраженного в ее задачах и полномочиях, включая надзор за исполнением законов правоохранительными и контролирующими органами, расследование ею преступлений, совершенных работниками этих органов, имеются определенные гарантии обеспечения независимости самих прокуроров. Среди таких гарантий, в частности, установление законом правила о том, что любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органов прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования является исключительной компетенцией органов прокуратуры.

Не допускается задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления.

Надзорная компетенция прокуратуры не распространяется на деятельность Правительства РФ. Законом только предусмотрено, что в случае несоответствия постановлений Правительства Конституции и законам РФ Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ.

Прокуратура и суды общей юрисдикции, арбитражные суды. Прокурор или его заместитель в случае установления нарушения закона органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция прокуратуры, помимо иных мер, предусмотренных законом, обращается в суд общей юрисдикции или арбитражный суд о признании противоречащих закону правовых актов недействительными.

Прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных федеральными законами. В суде по уголовным делам прокурор выступает в качестве государственного обвинителя.

Прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд кассационный или частный протест в порядке надзора, а в арбитражный суд — апелляционную или кассационную жалобу либо протест в порядке надзора на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда.

Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам. Таким образом, прокурор в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах выступает в качестве стороны или субъекта соответствующего судебного разбирательства. В случаях и порядке, определенных законом, прокурор осуществляет надзорные полномочия в отношении судебных решений, не соответствующих закону.

Прокурор или его заместитель независимо от участия в судебном разбирательстве вправе в соответствии со своей компетенцией истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Установив, что перечисленные судебные акты являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору, который, согласившись с этим представлением, вносит протест в надлежащую судебную инстанцию.

При этом следует подчеркнуть, что суд принимает решения независимо от кого бы то ни было и подчиняется только закону. Протесты прокурора также направляются в

судебную инстанцию, полномочную пересматривать, отменять или изменять опротестованные судебные решения. Протест прокурора не имеет для такого суда заранее установленной силы. Доводы и основания, приведенные прокурором в протесте на несоответствующее закону судебное решение, рассматриваются компетентной судебной инстанцией в совокупности с иными имеющимися данными.

Прокуратура и Конституционный Суд РФ. Конституция РФ не предусмотрела Генерального прокурора РФ в составе субъектов, полномочных обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (ст. 125). Вместе с тем согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" постановления и заключения Конституционного Суда РФ не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются Генеральному прокурору РФ (ст. 72) как руководителю системы прокуратуры России, осуществляющей надзор за исполнением законов. Такое направление постановлений и заключений суда Генеральному прокурору связано с их юридической силой, ибо акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Согласно Федеральному закону о прокуратуре Генеральный прокурор вправе обращаться в Конституционный Суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35). Однако эти полномочия пока не повлекли внесения соответствующих дополнений в Закон о Конституционном Суде. В результате страдают интересы укрепления законности и правопорядка, построения правового государства в Российской Федерации.

Прокуратура и Президент РФ. Характер задач и полномочий прокуратуры исключает возможность ее отнесения к составу органов исполнительной власти. Хотя отдельные элементы таких взаимосвязей, и довольно существенные, присутствуют в организационных отношениях прокуратуры с главой исполнительной власти, каковым является в значительной мере Президент страны.

Так, Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации только по представлению Президента Российской Федерации. Это обстоятельство имеет важное значение для характеристики взаимоотношений Генерального прокурора РФ и Президента РФ.

Согласно Конституции РФ Президент вносит в Совет Федерации предложение и об освобождении от должности Генерального прокурора.

В связи со спором о компетенции между Советом Федерации и Президентом относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела Конституционный Суд РФ принял постановление от 1 декабря 1999 г. Согласно этому постановлению к компетенции Совета Федерации не относится

полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора РФ от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. Исходя из Конституции и в отсутствие иного законодательного регулирования акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент Российской Федерации. Судья Конституционного Суда В. О. Лучин выразил по данному делу особое мнение. Исходя, в частности, из общего принципа, сформулированного в п. 9 ст. 41-7 Закона о прокуратуре о том, что "отстранение от должности производится по распоряжению руководителя органа или учреждения прокуратуры, имеющего право назначать работника на соответствующую должность", судья делает вывод, что тем самым пролонгируется общий принцип, связывающий отстранение от должности работника прокуратуры с компетенцией того должностного лица (органа), который вправе назначать его на соответствующую должность. В сочетании с другими аргументами это позволило ему сделать вывод, что понятие акта об отстранении от должности Генерального прокурора на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела входит в компетенцию Совета Федерации, а к компетенции Президента относится внесение предложения по этому вопросу.

В любом случае, с учетом значимости места и роли Генерального прокурора РФ в строго централизованной системе Прокуратуры, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящему и Генеральному прокурору РФ, а также его положения в государственном механизме по обеспечению законности и правопорядка, вопросы, связанные с определением порядка отстранения Генерального прокурора РФ от должности, должны быть четко, полно и однозначно урегулированы в законе.

Прокуратура и законодательная власть. Взаимоотношения прокуратуры как федерального государственного органа, основное предназначение которого состоит в надзоре за исполнением законов, и Федерального Собрания — парламента Российской Федерации — предопределяются тем, что парламент является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Государственная Дума Федерального Собрания принимает федеральные законы, которые являются основным содержанием предмета прокурорского надзора за исполнением законов. Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. В этих докладах предлагаются и меры законодательного характера, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений, проводится анализ действующего законодательства с точки зрения практики его применения, наличия противоречий и пробелов в законодательной регламентации, предлагаются меры по ее совершенствованию.

Генеральный прокурор РФ или иные должностные лица прокуратуры регулярно информируют палаты парламента по различным вопросам законности и правопорядка. Органы прокуратуры по запросам и обращениям депутатов парламента проводят проверки сообщений о фактах нарушений законов, принимают меры к их укреплению.

Как отмечалось, в соответствии с конституционным принципом разделения властей Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента. Согласно

закону Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора. Это законодательно закрепляет подотчетность Генерального прокурора РФ.

---

## § 2. Предмет, система курса "Российский прокурорский надзор"

Прокурорский надзор как правовая дисциплина представляет собой совокупность взаимосвязанных положений общетеоретического, правового, методического характера, раскрывающих предмет, цели и задачи прокурорского надзора, иного функционального предназначения и содержания деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка.

Структура курса предполагает его деление на общую и особенную части.

Общая часть предусматривает раскрытие и обоснование места и роли прокуратуры как конституционного государственно-правового института в структуре органов государственной власти, рассмотрение прокурорского надзора как учебного правового курса, определение совокупности раскрывающих и характеризующих его понятий.

Специальное место при этом логически последовательно уделяется правовым основам, принципам организации и деятельности органов прокуратуры, анализу структуры и иерархии функций и основных направлений (приоритетов) их деятельности.

Определенное место отводится определению понятия, обоснованию и характеристике системы органов и учреждений прокуратуры и ее организационной структуры.

С использованием исторического метода и методов сравнительного правоведения исследуются и описываются исторические, социально-политические и иные предпосылки создания и этапов развития российской прокуратуры.

В целях более полной характеристики закономерностей и детерминантов формирования и деятельности прокуратуры или иных государственно-правовых структур, выполняющих сходные функции в государствах с различными формами устройства и правовыми системами, исследуются органы прокуратуры или их ближайшие функциональные аналоги в зарубежных странах.

Важное значение в курсе придается исследованию понятия, задач, принципов и функций управления в органах прокуратуры, раскрытию специфики его взаимосвязей и

влияния на процессуальную организационную и иную функциональную деятельность органов прокуратуры.

В курсе учитывается, что, являясь самостоятельным видом федеральной государственной службы, служба в органах и учреждениях прокуратуры имеет существенные особенности. Поэтому основным понятиям, особенностям правового положения и условий службы прокурорских работников в учебнике также уделено необходимое внимание.

В особенной части курса последовательно раскрывается понятие, правовое, организационное и методическое содержание прежде всего функций прокуратуры по надзору за исполнением законов как ее основного предназначения в государственном механизме, проводится анализ практики их реализации. В этой связи в особенную часть входят разделы, посвященные прокурорскому надзору за исполнением законов и законностью правовых актов; надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Самостоятельное значение придается координации прокуратурой правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью.

Впервые этим учебником в содержание курса вводится глава о международных организациях прокуроров. Создание и деятельность этих организаций свидетельствуют о мировой тенденции к укреплению и развитию этого важного государственного института, присущего государствам с различными типами устройства и правовыми системами.

Исследуется и освещается правовое содержание взаимодействия и сотрудничества российской прокуратуры с органами и учреждениями зарубежных стран и международными организациями.

Прокурорский надзор в Российской Федерации как учебная дисциплина находится с иными юридическими дисциплинами в тесном взаимодействии и системной взаимосвязи. В общей теории государства и права прокурорский надзор исследуется в качестве самостоятельного вида государственной деятельности. В теории современного государства и права прокуратура на основе структурно-функционального анализа рассматривается и исследуется в механизме государства как важнейший независимый орган правоохраны.\*

-----  
\* См.: Теория государства и права / Под ред. проф. Н. И. Матузова и проф. А. В. Малько. М., 1997. С. 109.

Существует тесная взаимосвязь и взаимодействие криминологии и прокурорского надзора, что отмечается в современной специальной и учебной литературе.\* На базе положений криминологии, изучающей закономерности преступности и преступного поведения как социального явления, в прокурорском надзоре, исследующем закономерности организации и деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в процессе оперативно-розыскной деятельности, расследования преступлений, за законностью и обоснованностью выносимых судами приговоров и иных

решений по уголовным делам, разрабатываются необходимые теоретические положения и практические рекомендации. Эти данные необходимы при проведении прокурорских проверок, подготовки и внесении актов прокурорского реагирования на нарушения законов. Учет криминологических рекомендаций необходим при выполнении прокурорами возложенной на них функции координации деятельности по борьбе с преступностью, участия в подготовке и выполнении федеральных, региональных и межгосударственных программ по усилению борьбы с преступностью, участия в правотворческой деятельности, при выполнении иных задач и функций.

-----  
\* См.: Долгова А. И. Криминология: Учебник для вузов. М., 1999. С. 15.

В конституционном праве прокуратура рассматривается как один из важных конституционных институтов, являющихся неотъемлемым элементом механизма правовой защиты Конституции.\*

-----  
\* См.: Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 11—13.

Прокуроры являются участниками правовых отношений и в соответствии с компетенцией и порядком деятельности, определенным процессуальным законодательством Российской Федерации, участвуют в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве.

Особенности процессуальных отношений, возникающих с участием прокурора в различных видах судопроизводства, основания, порядок участия и статус прокурора в соответствующих процессах исследуются в уголовно-процессуальном праве, гражданско-процессуальном праве, арбитражно-процессуальном праве с использованием положений и рекомендаций, разрабатываемых в курсе "Прокурорский надзор", который иногда в научной литературе называют "прокурорским правом".

В курсе "Правоохранительные органы Российской Федерации" исследуются как общая система правоохранительных органов, их цели, задачи, функциональное содержание деятельности, принципы их организации и организационной структуры, так и соответствующие характеристики прокуратуры. Но главное — в нем рассматривается прокуратура в системе этих органов, с учетом общих положений правового статуса прокуратуры в механизме государственной власти, включая характеристику прокуратуры как органа надзора за исполнением законов правоохранительными структурами прежде всего, а также как координатора деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Уголовно-исполнительное право, устанавливая общие положения и принципы исполнения наказаний, применения иных мер уголовно-правового характера, порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, применения средств исправления осужденных, порядка деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, непременно предусматривает участие в этом процессе прокурора как важного гаранта соблюдения законов. В силу своего правового статуса прокурор является одним из немногих реально действующих структур государственной власти, на которую возложено обеспечение внешнего, а, следовательно, объективно действенного контроля за соблюдением законов, защита прав лиц, осужденных к отбыванию



уголовного наказания.

Прокурорский надзор является здесь "наиболее действенной формой реагирования на те или иные недостатки в деятельности администрации учреждений и органов, исполняющих наказание, которая обязана исполнять предписания прокурора".\* Особенности правоотношений, возникающих с участием прокурора в процессе осуществления надзора за соблюдением законов, порядок деятельности прокурора в данной сфере являются элементами предмета курса уголовно-исполнительного права, тогда как предмет надзора в названной сфере правоотношений, полномочия прокурора, правовые средства их реализации являются предметом исследования в курсе прокурорского надзора.

-----  
\* Зубков А. И. Уголовно-исполнительное право: Учебник для вузов. М., 2000. С. 40.

Развитие таких структурных элементов данного курса, как общие основы методики и тактики прокурорского надзора, предполагает взаимное использование и взаимопроникновение соответствующих положений с наукой криминалистики, их взаимообогащение. Прокурорский надзор использует разработки, осуществляемые в науке криминалистики, формы, методы осуществления следственных действий и организационных мероприятий при расследовании преступлений. В свою очередь, в криминалистике адаптируются применительно к целям и задачам расследования преступлений тактические приемы, методы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов.

Курс прокурорского надзора имеет, как видим, много общего с названными отраслями правовой науки, и прежде всего по своим целям, задачам, процедурам деятельности соответствующих субъектов правоприменения. Их взаимосвязь проявляется и в определенной общности правовой регламентации с использованием одних и тех же источников права, при сохранении специфики и самостоятельности регламентации правовых отношений в соответствующих сферах деятельности.

---

### § 3. Основные понятия курса прокурорского надзора

Прокурорский надзор, как и любая научная или учебная дисциплина, оперирует

совокупностью понятий для определения и раскрытия содержания организации и деятельности органов прокуратуры по выполнению возложенных на них задач, функций и полномочий. Единообразное определение и толкование этих понятий является необходимой теоретической основой для надлежащего изложения и восприятия учебного курса "Прокурорский надзор в Российской Федерации".

Одна группа этих понятий характеризует прокуратуру как государственно-правовой институт и ее организационную структуру. Это понятия: "прокуратура", "система прокуратуры", "прокурор" и другие.

Другая группа понятий раскрывает основное содержание деятельности органов прокуратуры.

К этой группе относятся понятия "функция прокуратуры", "прокурорский надзор", "акт прокурорского надзора", "прокурорско-надзорные правоотношения", "компетенция прокурора" и др.

Система прокуратуры — это упорядоченная в соответствии с едиными принципами организации и деятельности совокупность федеральных органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение единой законности, правопорядка, федеральной государственности России.

Орган прокуратуры — составная часть системы прокуратуры Российской Федерации, организованная в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации (территориальные прокуратуры) или в соответствии с построением производственных организационно-структурных и правовых отношений в различных сферах, не совпадающим с административно-территориальным делением страны (специализированные прокуратуры).

Территориальные органы прокуратуры — совокупность органов системы прокуратуры Российской Федерации, созданных в соответствии с административно-территориальным делением страны и обеспечивающих выполнение задач и функций прокуратуры на соответствующей территории.

Территориальными органами прокуратуры являются прокуратуры городов, районов, прокуратуры субъектов Российской Федерации, другие территориальные прокуратуры в соответствии с административно-территориальным делением, принятым в субъектах Федерации (например, в Республике Саха (Якутия) — прокуратуры улусов и др.).

Специализированная прокуратура — орган прокуратуры специализированного характера, входящий в систему соответствующих специализированных прокуратур: военных, транспортных, природоохранных (экологических), войсковых частей и других, созданный на правах городской, районной или областной прокуратур, действующий в соответствующей специальной сфере правовых отношений в соответствии с установленной компетенцией. Так, например, систему органов военной прокуратуры составляют военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. Систему органов военной прокуратуры возглавляет Главная военная прокуратура (ГВП), являющаяся структурным подразделением Генеральной прокуратуры РФ. ГВП возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор. Генеральная прокуратура Российской Федерации — орган прокуратуры Российской

Федерации, представляющий собой аппарат Генерального прокурора РФ, возглавляющего систему прокуратуры Российской Федерации, который, помимо руководства системой прокуратуры РФ, выполняет с помощью этого аппарата надзорные и другие полномочия прокуратуры на федеральном уровне.

Структурное подразделение органа прокуратуры — составная часть органа прокуратуры, имеющего внутреннюю организационную структуру, созданная для организационного обеспечения одного из наиболее актуальных или постоянных приоритетов деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов, выполнения других функций и направлений деятельности прокуратуры. В качестве структурного подразделения органа прокуратуры выделяются отделы, управления (главные управления), а также иные подразделения, создаваемые на правах отдела, управления. Главные управления имеются в составе Генеральной прокуратуры РФ; отделы и управления — в Генеральной прокуратуре РФ, в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах.

Отделы могут быть по решению Генерального прокурора РФ образованы в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах, с учетом объема, характера и сложности выполняемой ими работы.

Функция прокуратуры — такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах; характеризуется определенным предметом ведения; направлен на решение этих задач и требует использования присущих этому виду деятельности полномочий и правовых средств. Функциями прокуратуры являются: прокурорский надзор за исполнением законов, предварительное расследование преступлений, отнесенных к ведению органов прокуратуры; участие в правотворческой деятельности; координация правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, участие в уголовном, гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве (рассмотрение дел судами).

Прокурорский надзор — это вид деятельности специально уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой от имени Российской Федерации в целях установления состояния соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемой с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их выполнения.

Вместе с тем следует иметь в виду, что, в правовой науке термин "прокурорский надзор", использ.уется как собирательное понятие, характеризующее и соответствующую отрасль правовой науки. Этот термин применяется и для обозначения соответствующей учебной дисциплины в высших образовательных учреждениях юридического или смешанного (социально-правового, экономико-правового и др.) Профиля в соответствии с главной функцией прокуратуры как федерального государственного органа, предназначенного прежде всего для надзора за исполнением законов.

Объект прокурорского надзора как функции прокуратуры состоит в совокупности юридических и физических лиц, органов власти и хозяйствования, на которые распространяется компетенция прокуратуры. В общем виде объект прокурорского надзора определяется как совокупность федеральных министерств, государственных

комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Прокурор осуществляет надзор за исполнением (соблюдением) законов названными субъектами правоприменения — объектами надзора, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

При установлении несоответствия закону правовых актов, издаваемых органами, на которые не распространяется надзорная компетенция прокуратуры, законом предусмотрены иные, не надзорные механизмы реагирования. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор РФ обязан информировать об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре). О недостатках правоприменительной практики, связанной с несовершенством законов, Генеральный прокурор РФ вправе и обязан указать в ежегодном докладе о состоянии законности и правопорядка, который он представляет Федеральному Собранию Российской Федерации и Президенту Российской Федерации (п. 6 ст. 12 Закона о прокуратуре).

Субъект прокурорского надзора как функции прокуратуры — это должностное лицо органа прокуратуры, действующее в соответствии со своей компетенцией в целях осуществления надзорных полномочий и выполнения возложенных задач по основаниям и в порядке, установленном законом. При этом в ряде случаев для соответствующих видов процессуальных отношений не имеет значения, какую конкретно должность в данном органе прокуратуры, занимает то или иное лицо. В силу единства и централизации прокуратуры как единой федеральной системы прокурор в рамках своей компетенции может делегировать любые надзорные полномочия для выполнения своих функций за исключением прямо предусмотренных законом конкретных полномочий, которые он обязан выполнить лично.

Именно поэтому для целей уголовно-процессуальной деятельности в п. 6 ст. 34 УПК РСФСР под прокурором понимается Генеральный прокурор, подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники, прокуроры отделов и управлений прокуратур, действующие в пределах своей компетенции. И только в случаях, когда выполнение тех или иных надзорных процессуальных действий и решений возложено на прокурора определенного уровня и должности, имеется в виду только конкретное должностное лицо (прокурор города, района, субъекта Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации).

Так, согласно ст. 96 УПК право давать санкцию на арест принадлежит Генеральному прокурору РФ, прокурорам субъектов Федерации, их заместителям, районным и городским прокурорам, а также военным, транспортным и другим прокурорам, действующим на правах прокуроров областей, районных или городских прокуроров, и заместителям прокуроров, действующих на правах прокуроров областей.

Продление содержания под стражей свыше установленного законом срока два месяца осуществляется должностным лицом, занимающим конкретную должность. Продление срока содержания под стражей свыше шести месяцев осуществляется заместителем Генерального прокурора РФ — до одного года. Никакой иной прокурор не вправе продлевать срок дальнейшего содержания под стражей, кроме как Генеральный прокурор РФ, и только до полутора лет.

Поэтому субъектом прокурорского надзора не могут выступать юридические или физические (должностные) лица, исполнение законов которыми проверяется прокурором. Такие лица могут быть наряду с прокурором субъектами прокурорско-надзорных правоотношений.

Прокурорско-надзорные правоотношения — это отношения, возникающие между прокурором и юридическими и физическими (должностными) лицами в процессе осуществления надзора за исполнением (соблюдением) Конституции РФ и законов.

Иерархическая (уровневая) компетенция органа прокуратуры — совокупность полномочий (прав, обязанностей, ответственности) по осуществлению функций надзора за исполнением законов прокурорами органов прокуратуры, входящими в систему прокуратуры РФ. Иерархическая компетенция органа прокуратуры состоит прежде всего в том, что прокуроры этой прокуратуры обычно осуществляют надзор за исполнением законов на объектах соответствующего им и нижестоящего уровня, участвуют в рассмотрении дел судами соответствующего и нижестоящего уровней.

Так, прокурор области и прокуроры отделов (управлений), входящих в аппарат областной прокуратуры, осуществляют свои полномочия в отношении объектов правоприменения, перечисленных в ст. 1, 21, 26, 29, 32 Закона о прокуратуре РФ, областного и нижестоящего (городского, районного) уровней. В силу централизованного характера системы прокуратуры РФ, при определенных условиях и по уполномочию Генерального прокурора РФ либо совместно с прокурорами отделов, управлений Генеральной прокуратуры РФ прокурорские работники, состоящие на службе в органах прокуратуры в субъектах Федерации, могут осуществлять прокурорские функции и в отношении федеральных органов власти и других субъектов правоприменения, на которые распространяются полномочия прокуратуры РФ.

Особенности иерархической компетенции прокуроров регламентируются нормами процессуального законодательства (арбитражно-процессуального, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального).

Так, правом на обращение с иском в Высший Арбитражный Суд РФ обладают Генеральный прокурор РФ и его заместители, а в арбитражные суды субъектов Российской Федерации — также прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель, приравненные к ним прокуроры и их заместители (п. 2 ст. 41 АПК РФ). При обнаружении нарушений, требующих прокурорского реагирования путем обращения с иском в арбитражный суд, прокуроры городов и районов должны подготовить проект искового заявления и направить его вместе со всеми необходимыми материалами в вышестоящую прокуратуру.

Предметная (отраслевая) компетенция прокурора (органа прокуратуры) — это сфера надзорной и иной функциональной специализации работников органа прокуратуры, в которой в соответствии с установленным в прокуратуре распределением обязанностей, в том числе и путем выделения в составе аппаратов органов прокуратуры определенных структурных подразделений, реализуются задачи прокуратуры по определенным видам (сферам) деятельности и выполняющим их государственным и другим органам с использованием установленных законом функций и полномочий прокуратуры.

Предметную компетенцию имеют и военные, транспортные и иные специализированные прокуратуры. Специализация таких прокуратур и осуществляется в связи со специфическим предметом их надзорной и иной функциональной деятельности в специальных сферах правовых отношений.

Предметом прокурорского надзора в общем виде является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров. В зависимости от сферы деятельности и возникающих при этом правоотношений, в том числе и с участием прокуроров, предмет надзора еще более конкретизируется. Так, например, это происходит при надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Здесь предметом надзора является соблюдение прав и свобод гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Свои особенности имеет предмет надзора и в других сферах деятельности и возникающих при этом правоотношениях.

Полномочия прокурора — определенная федеральными законами и нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ совокупность прав и обязанностей прокурора по выполнению возложенных на прокуратуру задач и функций.

Акт прокурорского надзора — предусмотренное федеральными законами правовое средство реализации полномочий прокуратуры, используемых прокурором в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдения Конституции РФ и федеральных законов, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, проверки этих нарушений и принятия мер к восстановлению нарушенной законности.

Актами прокурорского надзора являются протест (на правовой акт, не соответствующий закону, частный протест на постановление судьи, кассационный протест государственного обвинителя на приговор суда по уголовному делу, протест в порядке надзора на вступивший в силу приговор суда и др.); постановление (о возбуждении производства об административном правонарушении, о возбуждении уголовного дела, об избрании меры пресечения, об освобождении обвиняемого из-под стражи и т.д.); представление (об устранении нарушений законодательства в различных сферах правовых отношений); предостережение о недопустимости нарушения закона (при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях); заявление прокурора в суд о признании недействительным правового акта; указание прокурора (о регистрации заявления о совершении преступления органом внутренних дел, следователю — о проведении следственных и розыскных действий по уголовному делу и т.п.); апелляционная жалоба прокурора в апелляционную инстанцию арбитражного суда на определение арбитражного суда; кассационная жалоба прокурора на решение и постановление апелляционной инстанции арбитражного суда и другие.

Так, например, протест — это акт реагирования прокурора на незаконный правовой акт нормативного или индивидуального характера, вносимый им по результатам проверки информации о нарушении (несоблюдении) требований закона опротестовываемым актом должностному лицу, органу или учреждению, суду или арбитражному суду, компетентному принять решение о приведении опротестованного акта в соответствие с

законом либо о его отмене (признании недействующим). Соответственно в учебнике определяются и иные акты прокурорского надзора.

Прокурор — должностное лицо — государственный служащий федеральной государственной службы Российской Федерации, исполняющий обязанности по государственной должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры, обладающий полномочиями по осуществлению возложенных на прокуратуру функций и задач в соответствии с установленной компетенцией.

Прокурорские работники — прокуроры, следователи, научные и педагогические работники учреждений прокуратуры, которым в соответствии с их должностями и стажем работы присвоены классные чины. Законом предусмотрено исключительное полномочие Генерального прокурора РФ, который может в отдельных случаях присваивать классные чины юстиции и другим работникам органов и учреждений прокуратуры.

Иногда понятие "прокурорский работник" определяется как работник органа или учреждения прокуратуры, имеющий классный чин или воинское звание применительно к органам и учреждениям военной прокуратуры, но выполняющим функциональные обязанности, не связанные с надзором или следствием и другой оперативной деятельностью. Таким образом, к прокурорским работникам в правовом значении этого понятия можно отнести научных и педагогических работников научных и образовательных учреждений Генеральной прокуратуры РФ и некоторых других работников органов и учреждений прокуратур. Такое определение противоречит Закону о прокуратуре (ст. 41, 54 и др.). Согласно этим нормам, для отнесения любого работника органа, учреждения прокуратуры к числу прокурорских работников и наступления для них определенных в законе правовых последствий необходимо наличие у такого работника классного чина, присвоенного ему в установленном порядке. И естественно, что это прежде всего прокуроры и следователи, а также научные и педагогические работники учреждений прокуратуры.

Классный чин — квалификационная характеристика работника органа или учреждения прокуратуры, выраженная в присвоении ему в установленном законом порядке квалификационного звания работника юстиции определенного класса в соответствии с занимаемой должностью, уровнем образования, опытом, стажем работы, сложностью и напряженностью и режимом службы.

Прокурор отдела (управления) — должностное лицо аппарата соответствующего прокурора (Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров — руководителей соответствующих прокуратур), выполняющее задачи, функции и полномочия, возложенные законом на прокуратуру в целом, в соответствии с принятой в данной прокуратуре структурой аппарата, в соответствии со своей функциональной (отраслевой) и иерархической компетенцией, определяемой федеральными законами, нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ, а также прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров.

Генеральный прокурор Российской Федерации — высшее должностное лицо федеральной государственной службы, которое возглавляет систему прокуратуры Российской Федерации и руководит ею, наделено всей полнотой функций и полномочий по выполнению задач, возложенных на прокуратуру, и несет ответственность за их выполнение.

Исключительная компетенция Генерального прокурора РФ — совокупность установленных федеральными законами прав и обязанностей Генерального прокурора РФ по выполнению возложенных на прокуратуру РФ функций, а также по руководству прокурорской системой, которые могут быть осуществлены только данным должностным лицом, либо лицом, исполняющим в установленном законом порядке его обязанности.

К числу таких полномочий федеральными законами отнесены возбуждение уголовного дела в отношении депутата, судьи, народного заседателя, Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты или аудиторов Счетной палаты; издание приказов, указаний или инструкций, обязательных для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры, и ряд других.

Нормативные правовые акты прокуратуры Российской Федерации — совокупность нормативных приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, принятых ими в соответствии с федеральными законами, и установленной для них иерархической (уровневой) и предметной компетенцией, регулирующих вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ или ее соответствующих составных частей и порядок реализации мер материального и социального обеспечения всех работников органов и учреждений прокуратуры и обязательных для исполнения в системе прокуратуры РФ или в соответствующих органах прокуратуры РФ.

Генеральный прокурор РФ издает также указания по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, обязательные для соблюдения всеми следователями и органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности (ст. 30 Закона о прокуратуре). При этом имеются в виду указания, нормами которых формируется конкретный механизм реализации тех или иных законов, отдельные положения которых сформулированы в общем виде, для устранения разночтений и предотвращения принятия не соответствующих закону решений в правоприменительной практике деятельности следователей и органов дознания.

Прокурорские правоотношения — отношения между прокурорами и другими субъектами правоприменения, возникающие в процессе осуществления прокурорами возложенных на них функций, полномочий и правовых средств их реализации. При этом выделяются прокурорско-надзорные, прокурорские уголовно-процессуальные, административно-процессуальные, гражданско-процессуальные и арбитражно-процессуальные правоотношения. Различные виды прокурорских правоотношений, основания их возникновения, реализации и прекращения, иные их признаки и атрибуты с различной полнотой урегулированы в соответствующем процессуальном отраслевом законодательстве. Отдельную самостоятельную группу составляют организационно-управленческие правоотношения, возникающие и реализующиеся внутри системы прокуратуры РФ в связи с необходимостью создания и поддержания в оптимальном состоянии организационных, информационных и иных условий, необходимых для обеспечения надлежащего исполнения возложенных на прокуратуру задач, надзорных и других функций. В определенной мере эти правоотношения организационно-управленческого характера урегулированы Конституцией РФ (ст. 129), Законом о прокуратуре, нормативными правовыми актами



Генерального прокурора РФ.\*

-----  
\* См.: Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.

Тактика прокурорского надзора — основанная на изучении и научном обобщении практики деятельности органов прокуратуры совокупность приемов, обеспечивающих в условиях конкретной надзорной ситуации выбор целесообразной организации деятельности органа прокуратуры в целом и порядка осуществления отдельных действий прокурора по выявлению и установлению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

Общая методика прокурорского надзора — научно обоснованная система апробированных и выверенных методов, приемов и технических средств, направленных на эффективное применение полномочий прокурора в целях установления, проверки нарушений законов, принятия мер к их устранению.

Частная методика прокурорского надзора характеризуется использованием прокурором имеющихся возможностей применительно к конкретным сферам правовых отношений, иерархическому уровню объектов надзора, видам деятельности, в процессе которых допускаются правонарушения, требующие прокурорского реагирования путем их индивидуализации и учета особенностей факторов, обуславливающих специфику правонарушений и деятельности прокурора по восстановлению нарушенной законности.