**План**

1. Исторические этапы возникновения прокурорского надзора в государственном механизме 2

2. Прокуратура – орган надзора за исполнением законов и соблюдением законности 6

3. Виды (отрасли) прокурорского надзора 8

Надзор за исполнением законов 9

Протест прокурора. 10

Представление прокурора. 12

Постановление прокурора. 12

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. 13

Надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание, и иные назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных под стражу. 17

Другие направления прокурорского надзора. 18

4. Принципы деятельности прокуратуры в вопросах прокурорского надзора. 18

Общеправовые принципы. 18

Специальные принципы прокурорского надзора. 20

5. Анализ состояния прокурорского надзора в охотском районе хабаровского края. 22

# 1. Исторические этапы возникновения прокурорского надзора в государственном механизме

История создания, формирования какого-либо государственного органа помогает лучше понять:

* во-первых, историческое предназначение этого органа, его место в системе иных государственных органов;
* во-вторых, историческую необходимость выполнения функций, возложенных на этот орган:
* в- третьих, изучая историю того или иного государственного органа, можно в современных условиях принять меры законодательного и организационного характера, направленные на повышение эффективности деятельности этого органа.

В отличие от судопроизводства, зародившегося в далеком прошлом, прокурорский надзор в механизме государственности возник сравнительно недавно. Впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV в 1302 году, как орган Представительства интересов монарха. Термин «прокурор» стал применяться лишь в начале XVIII века. При этом функции прокуратуры с момента ее возникновения не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И. Веретенников «является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма».[[1]](#footnote-1)

Во исполнение этих обязанностей генерал-прокурор «всегда и во всем» защищал интересы королевской короны, наблюдал за назначениями королевских чиновников, оценивая насколько они удовлетворяют предъявляемым им требованиям, наблюдая за делами религии и церкви.

Прокурор имел право вникать в деятельность по оформлению судебной процедуры. При всем этом значительное место в деятельности прокуратуры Франции, как, в дальнейшем и в России, занимала обязанность фискалата, то есть обеспечение интересов казны (фиска). Поскольку суд в то время был одним из главных источников взыскания налогов, прокурор должен был заботиться о том, чтобы доводить всевозможные проступки граждан до сведения суда, а также о выгодном для государства решении.[[2]](#footnote-2)

Прокуратура Франции послужила прообразом прокуратуры России и до настоящего времени является эталоном прокуратуры западных стран.

Созданию прокуратуры, Россия обязана Петру I, который четко обозначил функции этого органа: осуществление контроля за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти. В Указе от 27 апреля 1722 года царь назвал главу прокуратуры – генерал-прокурора «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных». Петр I очень тщательно подходил к выбору первого генерал-прокурора. Им стал известный в истории России государственный деятель – П.И. Ягужинский.

Генерал –прокурор непосредственно назирал за тем, чтобы высший государственный орган – Сенат, рассматривая все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с регламентом и царскими указами.

Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества» предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Сам Сенат был непосредственно подчинен только царю.

Прокуратура надзирала за законностью деятельности и других государственных органов и структур. Она вела наблюдение за интересами казны, надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Подчеркивая это обстоятельство, видный российский государственный деятель, бывший министр юстиции, генерал-майор Н.В. Муравьев свидетельствовал, что в Росси «прокуратура с момента ее создания (1722г) и до судебных реформ Александра II (60-е годы XIX) была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная обвинительная или исковая давность … составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике”. [[3]](#footnote-3)

Следовательно, первоначальной целью создания прокуратуры в России было учреждение общего надзора, то есть надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц и принимаемых ими правовых актов.

Наряду с этим, прокуратура занималась надзором за соблюдением законности органами предварительного расследования, сыска, осуществляла поддержание государственного обвинения в суде.

Прокуратура утратила свои общенадзорные полномочия лишь в результате судебной реформы в 1864 году.

При этом, учитывались не интересы государства, а амбиции отдельных влиятельных властных структур, всесильной администрации, которой деятельность прокуратуры в области надзора за законностью мешала творить произвол.

Именно поэтому утрата прокуратурой своей общенадзорной функции рассматривалась многими российскими политиками, государствоведами, судебными деятелями как существенный порок реформы.

После убийства царя Александра II (1 марта 1881 года) в период царствования Александра III принимаются меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс; существенно ограничиваются полномочия суда присяжных и, наоборот, расширяется сфера коронного суда.

Рескриптом Александра III учреждается комиссия, которая в течение шести лет работала над проектом по усилению прокурорского надзора, о превращении прокуратуры в сугубо карательный орган. Эта сторона деятельности прокуратуры особенно отчетливо проявилась после революции 1905 года.

Дореволюционный институт российской прокуратуры был упразднен Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» №1 со следующей формулировкой: « Упразднить доныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора…».

В первые годы становления Советской власти функции надзора за соблюдением законности распределялись между рядом органов: ВЦИК, СНК, Наркомюст, Рабоче-крестьянская инспекция, местные Советы, ВЧК и другие. Однако, укрепление государства, переход к мирной жизни, развитие гражданского оборота, введение новой экономической политики побуждали к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти, государственного управления, иных властных структур. Тогда и встал вопрос о создании прокуратуры как органа, главной задачей которого является надзор за соблюдением законности, с тем, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом.

Задача обеспечения единой законности требовала наделения прокуратуры такими свойствами, принципами, как единство, централизация, независимость от местных органов власти и управления.

Датой создания прокуратуры РФ следует считать 28 мая 1922 года, когда сессия ВЦИК утвердила Положение о прокурорском надзоре в РСФСР. Произошло это 200 лет спустя после учреждения Петром I прокуратуры в России. Данным Положением на прокуратуру возлагалось:

1. осуществление от имени государства надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и иных частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
2. непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;
3. поддержание обвинения в суде;
4. наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Таким образом, уже первый законодательный акт о прокуратуре наметил все четыре основные направления прокурорского надзора, получившие затем наименование отраслей надзора.

В дальнейшем функция прокуратуры в суде подверглась изменению. Так на основании принятых в 1924 году «Основ судоустройства Союза ССР и союзных республик», на прокурора возлагался надзор за законностью судебной деятельности. Органы прокуратуры республик получили право опротестования в кассационном и надзорном порядке приговоров, решений и определений судов союзных республик.

Прокуратура РСФСР создавалась в составе Наркомата юстиции (НКЮ) во главе с наркомом юстиции, который являлся одновременно и Прокурором республики (с 1928 года Прокурор республики стал заместителем наркома юстиции). В составе НКЮ был образован отдел прокуратуры, подчиненный непосредственно Прокурору республики. Один из помощников Прокурора республики возглавлял военные прокуратуры.

В непосредственном подчинении Прокурора республики находились губернские прокуроры, которые не подчинялись местным властям. В уездах действовали помощники губернских прокуроров.

Таким образом, с момента образования прокуратура была централизованна лишь в пределах союзных республик. Централизация же в пределах СССР была осуществлена значительно позднее.

На прокуратуру Верховного Суда СССР возлагалось:

1) наблюдение с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства за законностью постановлений союзных наркоматов и других центральных учреждений СССР, постановлений ЦИК союзных республик и их президиумов;

2) наблюдение за законностью действий ОГПУ;

3)надзор за законностью судебных решений Верховного Суда СССР и наблюдение за правильным и единообразным применением общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений СССР и союзных республик.

Как видно, Прокуратура Верховного Суда ССР осуществляла надзор за законностью деятельности центральных органов союзных республик, но при этом не возглавляла республиканские органы и не руководила ими.

Положение изменилось с принятием ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 года постановления об образовании Прокуратуры СССР, а 17 декабря 1933 года соответствующего Положения о ней, которым упразднялась Прокуратура Верховного Суда СССР.[[4]](#footnote-4)

Согласно, Положения, Прокуратура СССР осуществляла:

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

Прокуратуру Союза возглавлял Прокурор СССР, назначенный ЦИК СССР и заместитель, утверждаемый Президиумом ЦИК СССР. Указания и распоряжения прокурора СССР были обязательны для всех органов прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались Прокурором СССР по согласованию с ЦИК союзных республик.

При Прокуроре СССР действовали старшие помощники и помощники, а также следователи по важнейшим делам.

В прокуратуру Союза вошли Военная прокуратура, находившаяся ранее в составе Прокуратуры Верховного Суда СССР, а также железнодорожная прокуратура, подчинявшаяся до этого республиканским прокураторам. В 1934 году в составе Прокуратуры СССР была образована водная транспортная прокуратура.

На этом централизация прокурорской системы не была завершена, так как прокуратуры союзных республик входили в структуру республиканских наркоматов юстиции, и прокуроры, являясь наркомами юстиции, подчинялись еще и правительству. Таким образом, сохранился пагубный для прокуратуры принцип двойного подчинения.

Завершение централизации прокурорской системы произошло лишь после принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 года «Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР». Этим постановлением прокурорско-следственные органы союзных республик выделялись из наркоматов юстиции республик и передавались в непосредственное подчинение Прокурора СССР.

В 1936 году была принята Конституция СССР, которая посвятила суду и прокуратуре специальную девятую главу. В ней были закреплены принципиальные положения организационного построения прокуратуры как единой централизованной системы во главе с Генеральным прокурором СССР, осуществлявшей свои функции по надзору за законностью и организацией борьбы с преступностью, независимо от местных органов.

А 24 мая 1955 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором была осуществлена кодификация норм, устанавливающих порядок образования и структуру органов прокуратуры, а также основные полномочия прокуроров в различных видах надзорной деятельности. Также определялись обязанности участников прокурорско-надзорных отношений.[[5]](#footnote-5)

Указом от 14 декабря 1996 года было утверждено Положение о военной прокуратуре.

Положение от 24 мая 1955 года действовало почти четверть века, пока не было заменено Законом о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 года, принятым в соответствии с главой 21 Конституции СССР от 1977 года.

Конституция, а за ней и Закон определили специфику и характерные черты прокурорского надзора, дали широкий типовой перечень субъектов, на которых распространяется надзор прокуратуры. Сама прокуратура провозглашается как единая централизованная система, возглавляемая Генеральным прокурором СССР. Особо выделен принцип независимости прокуратуры от местных органов. Четко сформулирован порядок назначения и сроки полномочий прокуроров всех звеньев прокурорской системы.

Фактическое аннулирование союзного законодательства в связи с подписанием так называемого Беловежского соглашения обусловило необходимость принятия целого ряда российских федеральных законов, одним из которых и был Закон «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года. В точном соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года, указанный Закон подтвердил незыблемость верховенства законности в стране, предусмотрел, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование. Выполнению этих задач способствует построение прокуратуры как единой централизованной системы, осуществляющей свои полномочия независимо от органов государственной власти и управления, общественных и политических организаций. Независимость прокуроров гарантируется запрещением какого-либо вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Требования прокуроров, вытекающие из их полномочий, подлежат безусловному исполнению должностными лицами и гражданами. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную Законом ответственность.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ, в отличие от ранее действовавшей, посвятила прокуратуре в разделе «Судебная власть» лишь одну статью – 129. Такое решение не очень удачное. Однако данная статья содержит одно из важнейших положений, характеризующих организационные основы прокуратуры. Согласно, определения этой статьи, прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Оговорено также, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом».

Таким и является Закон от 17 января 1992 года с внесением в него изменениями и дополнениями от 17 ноября 1995 года.

# 2. Прокуратура – орган надзора за исполнением законов и соблюдением законности

Надзор за точным и единообразным исполнением законов является единственным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура и является тем единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции.

Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает Закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами (п. 2 ст. 4 Закона). Прокуратура в механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и не по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор – самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами.

Для уяснения сущности и специфики прокурорского надзора следует ограничить его от других видов надзора и контроля, осуществляемого иными органами государственной власти. Дело в том, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Применяя термин «контроль», мы имеем в виду, что он объемнее, полнее надзора, поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только наблюдать за законностью и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью. Такими полномочиями обладают, например, органы местной власти и управления, осуществляя контроль за соблюдением законности всеми государственными органами, общественными и частными организациями, действующими на соответствующей территории. Такой контроль возложен также на различные государственные, межведомственные инспекции (автомобильные, санитарные, торговые, атомного, горного, котлонадзора и т.д.).

Прокурорский надзор отличают от контроля вышеуказанных органов следующие черты.

Прокуратура не обладает никакими административными функциями, поэтому не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передают дело на рассмотрение суда, либо соответствующего государственного органа

Исключением из этого общего правила является надзор прокуратуры за исполнением закона при расследовании уголовных дел и частично при надзоре за местами лишения свободы. Здесь прокурор обладает властными полномочиями и сам своей властью может устранить выявленные нарушения закона.

Существенным отличием прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, военного управления. При этом предметом и объектом надзора может быть и деятельность контролирующих органов.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов: местных, региональных и центральных, а также деятельность органов исполнительной власти – федеральных и региональных, поскольку прокурор осуществляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории России. Это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законотворчества. В этих условиях ни одна иерархическая структура органов исполнительной власти не может оптимально функционировать при наличии только контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими учредителями. Такой контроль дополняется надзором за соответствием законам деятельности, а также правовых актов каждого звена данной структуры, осуществляемым соответствующим по уровню органом единой централизованной прокурорской системы. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране. Прокуратуру, в известной мере, можно рассматривать как системообразующее, саморегулируемое ядро государственного контроля. Надзирая в пределах своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местных и ведомственных влияний на них, воздействия криминальных структур, их очищению (в том числе путем привлечения к уголовной ответственности) от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Для того чтобы прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществлялся в полном объеме, необходимо дать правильное определение понятия законности, как социального явления.

Отдельные правоведы сводят понятие законности лишь к законам и подзаконным актам, не учитывая того, что это лишь один из элементов, составляющих содержание законности.

Но если законы не будут проводиться в жизнь, а оставаться только на бумаге, воля законодателя останется только пожеланием. Поэтому исполнение закона является непременным условием соблюдения законов.

Государство создает систему гарантий, обеспечивающих исполнение законов. Наиболее существенной гарантией является прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законности. Это также является составным элементом понятия законности.

Государство устанавливает различного рода ответственность за допущенное нарушение закона в зависимости от степени опасности нарушения. Ответственность может быть уголовной, административной, дисциплинарной или материальной, но она должна неотвратимо наступить. Известно, что безнаказанность ведет к совершению еще более опасных нарушений закона.

Таким образом, содержание понятия законности образуется из следующих элементов:

* законы и подзаконные акты;
* исполнение законов т.е. проведение их в жизнь;
* надзор за точным и единообразным исполнением законов;
* ответственность за допущенное нарушение законов.

Право и законность необходимо рассматривать как мощный социальный регулятор, обеспечивающий решение сложных политических, экономических, социальных, национальных и культурных проблем. Законность в нашем государстве - это мощный организующий и дисциплинирующий фактор, требующий строгого соблюдения государственной и трудовой дисциплины, четкого выполнения каждым своих обязанностей, способствует росту активности граждан и в то же время удерживает их от произвола и беззакония.

Важное значение в укреплении законности принадлежит Конституции РФ. Принцип законности обозначен Конституцией как непременное условие жизни нашего общества, успешной деятельности государственных органов, различного рода общественных образований, должностных лиц и поведения граждан. В статье 15 Конституции провозглашено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию РФ и законы.

# 3. Виды (отрасли) прокурорского надзора

Прокурорский надзор за точным и единообразным соблюдением законов распространяется на широкую сферу государственной, общественной и частной деятельности. Их разнообразие объективно обуславливает необходимость выделения в рамках единого по сути своей прокурорского надзора определенных его участников или направлений. При этом единый в конечном счете объект надзора – законность соответствующей деятельности видоизменяется, приобретает «специализацию» с учетом конкретной деятельности поднадзорного объекта (структуры), например, соблюдение природоохранного законодательства, надзор в местах заключения и т.д.

Таким образом, в общем виде направления прокурорского надзора можно определить как специализированные участки деятельности прокуратуры., обладающие в силу характера объекта и предмета надзора объективно присущими им особенностями.

В целом можно отметить стабильность основных направлений прокурорского надзора с момента его возникновения до настоящего времени.

С учетом сказанного и в соответствии с третьим разделом статьи Закона «О прокуратуре РФ», именуемом «Прокурорский надзор», мы можем четко определить направления (отрасли) прокурорского надзора.

## Надзор за исполнением законов

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

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

Надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов является одним из основных направлений в деятельности органов прокуратуры и именуется общим надзором.

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

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

Ныне действующий закон «О прокуратуре РФ» термин «общий надзор» не использует, что, однако, не препятствует применению его для характеристики деятельности прокуратуры в рассматриваемой области, а также в научных и публицистических работах, посвященных отраслям прокурорского надзора.

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

Задачи прокуроров, осуществляющих общий надзор, сформулированы в Конституции РФ, в законе «О прокуратуре РФ», а также в приказах Генерального прокурора РФ № 7 от 11.03.1992 года « О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона РФ «О прокуратуре РФ», и № 20 от 28.05.1992 года «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ».

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

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

Деятельность прокуроров в сфере общего надзора весьма многогранна. Но при всем многообразии поднадзорных объектов и проблем по соблюдению законности прокуроры должны избирать те из них, которые существенным образом отражаются в режиме законности в государстве.

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

Установив факт преступного нарушения закона либо административного правонарушения закона, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения виновных к иной установленной законом ответственности.

Прокуроры участвуют в заседаниях коллегий министерств и ведомств, заседаниях представительных органов, органов местного самоуправления. Само это участие используется в целях профилактики правонарушений, предупреждает подчас принятие министерствами и другими органами противоречащих закону актов.

Прокуратура проверяет также законность административного задержания граждан и применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения. Установив незаконность применения таких мер, прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию.

На выявления нарушения законов прокурор реагирует посредством определенных актов. Характерными признаками всех этих актов является то, что они принимаются как итог всей предшествующей деятельности прокурора по проверке исполнения закона.

Законом «О прокуратуре РФ» применительно к рассматриваемой отрасли надзора названы следующие акты: протест, представление, постановление.

## Протест прокурора.

Условия и порядок принесения прокурором этого правового акта, предъявляемые к нему требования и его реквизиты, определяются законом «О прокуратуре РФ», а также ведомственными указаниями генеральной прокуратуре РФ. Протест приносится на противоречащий или не соответствующий закону правовой акт, изданный органом государственной власти или управления, общественной организацией или объединением, органами государственного или хозяйственного управлениями другими субъектами, поднадзорными прокурору, а также должностными лицами.

Протест в порядке общего надзора приносится как прокурором, так и его заместителем. Прерогатива прокуроров определяется приказом Генерального прокурора РФ №20 от 28 мая 1992 г. в зависимости от компетенции прокуроров различных звеньев органов прокуратуры. Протесты вправе приносить те прокуроры, на которых возложено осуществление надзора за исполнением законов государственными органами и общественными организациями, а также должностными лицами. Так, прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур вправе в пределах своей компетенции принести протест на незаконные правовые акты, принятые местными представительными органами, органами исполнительной власти и управления, юридическими лицами, общественными объединениями и должностными лицами, действующими в пределах территории, поднадзорной специализированной прокуратуре города, района.

Прокуроры краев, областей и приравненные к ним прокуроры приносят протест соответственно на незаконные правовые акты, принятые краевыми органами исполнительной власти и управления, региональными общественными объединениями и должностными лицами, действующими в масштабе края и области.

Право опротестования правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, всероссийскими общественными объединениями и должностными лицами, принадлежит лишь Генеральному прокурору РФ и его заместителям.

При этом следует иметь в виду, что вышестоящему прокурору принадлежит право принести протест на незаконный правовой акт в пределах своей компетенции. Так, прокурор области вправе принять на себя функции районного или городского прокурора и принести протест на правовой акт, изданный местными, т.е. районными или городскими представительными органами.

Принесение протеста на противоречащий закону правовой акт приостанавливает его действие на период рассмотрения протеста. Речь идет главным образом о таких нарушениях закона как лишение или ограничение права граждан на труд, социальное обеспечение, образование и т.д. Когда прокурор направляет протест, он указывает на необходимость приостановления действия опротестованного акта.

В протесте прокурор излагает требования об отмене правового акта или приведении его в соответствие с законом, прекращении незаконного действия должностного лица, а также восстановлении нарушенных прав.

В соответствии со ст. 23 Закона “О прокуратуре РФ” протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений законности, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Если в соответствии с ранее действовавшим законодательством о прокурорском надзоре протест прокурора, принесенный в порядке общего надзора, мог быть отозван с рассмотрения как его автором, так и вышестоящим прокурором, то в настоящее время это право сохранено лишь за автором протеста. Это способствует повышению правовой самостоятельности прокуроров, приносящих общенадзорные протесты, и в тоже время способствует повышению их ответственности за качество приносимых протестов.

Протест прокурора как правовой документ должен отвечать определенным требованиям по его реквизитам. Наименование акта должно соответствовать Закону “О прокуратуре РФ” (ст. 23 – “Протест прокурора”). Протест содержит: наименование опротестованного правового акта или действия, или бездействия должностного лица; кем и когда правовой акт издан или совершено действие; содержание опротестованного правового акта (действие или бездействие); правовое обоснование незаконности или необоснованности правового акта (действие или бездействие должностного лица), указаны нормы нарушенного закона или иного нормативного акта; предложение прокурора об отмене или проведение в соответствие с законом опротестованного правового акта; требования о привлечении к ответственности должностного лица, виновного в нарушении закона, если в этом есть необходимость; предложение о рассмотрении протеста в установленный законом десятидневный срок с сообщением результатов рассмотрения протеста; должностное положение прокурора, принесшего протест, его классный чин, дата принесения протеста.

## Представление прокурора.

Представление прокурора (ст. 24 Закона “О прокуратуре РФ”) – это правовой акт прокурорского надзора об устранении нарушений закона, причин этих нарушений и способствовавших им условий, который вносится в государственный орган, общественную, политическую организацию или должностному лицу, полномочных устранить допущенное нарушение закона и создать условия, обеспечивающие в будущем неуклонное исполнение законов. Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений закона, причин и условий, им способствовавшим. О результатах рассмотрения представления сообщается прокурору в письменном виде. В представлении могут содержаться требования прокурора о привлечении должностных лиц, виновных в нарушении закона, к дисциплинарной, административной или материальной ответственности. Для этого не требуется вынесения специальных постановлений о возбуждении этих видов преследования.

Направляя представление соответствующему органу или должностному лицу, прокурор, исходя из требований Закона “О прокуратуре РФ”, сообщает, что если представление будет рассматриваться коллегиальным органом, например, коллегией министерства или комитета, ему должно быть сообщено о дне заседания, чтобы он мог принять в нем участие.

Представление, как правило, направляется тем государственным и должностным лицам, от которых зависит устранение нарушений закона и принятие мер по их предупреждению. В вышестоящие государственные органы или вышестоящим должностным лицам представления направляются в тех случаях, когда нарушения закона носят распространенный характер или когда представление прокурора было отклонено, либо по нему было принято неправильное решение.

Представление по своей форме должно соответствовать определенным требованиям: наименование акта определяется ст. 24 Закона “О прокуратуре РФ” – “Представление прокурора”.

Представление содержит: материалы, послужившие основанием для внесения представления (результаты проведенной проверки, обобщение и анализ материалов о соблюдении законности, итоги расследования преступления и т.д.); наименование нарушенного закона и последствия допущенного нарушения; изложение причин и условий, способствовавших допущенному нарушению; предлагаемые меры по предупреждению нарушений закона и устранению причин и условий, способствовавших им; указание на конкретных должностных лиц, виновных в этих нарушениях; предложение прокурора о привлечении их к ответственности; требование о безотлагательном рассмотрении представления и принятии не позднее, чем в месячный срок, необходимых мер по устранению нарушений закона и сообщении прокурору об этом; должностное положение и классный чин прокурора, дата внесения представления; подпись автора представления.

## Постановление прокурора.

В зависимости от характера и тяжести допущенного должностным лицом или гражданином нарушения закона прокурор в соответствии со ст. 25 Закона “О прокуратуре РФ” выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление выносится прокурором также в случаях необходимости возбуждения дисциплинарного производства или необходимости привлечения правонарушителя к материальной ответственности.

Постановление, выносимое прокурором, по своей форме должно отвечать определенным требованиям. При возбуждении уголовного дела, прокурор, руководствуясь ст. 112 УПК, выносит об этом постановление, в котором должно быть указано время, место его вынесения, кем оно составлено, повод и основания к возбуждению дела, статья уголовного закона, по признакам которой оно возбуждено, а также дальнейшее направление уголовного дела. При возбуждении производства об административном правонарушении в постановлении указываются: наименование постановления с указанием времени, места, кем оно составлено; содержание правонарушения; правовые обоснования ответственности должностного лица; указание на нарушенный закон; предложение прокурора о рассмотрении постановления в срок, указанный в законе, и сообщение прокурору о результатах рассмотрения; должностное положение и классный чин прокурора, его подпись.

Постановление прокурора о возбуждении административного производства подлежит рассмотрению в порядке ст. 257 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. О результатах рассмотрения постановления сообщается прокурору.

## Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Защита прав и свобод граждан прокуратурой как правоохранительным и правоприменительным органом всегда являлась глобальной задачей всех видов прокурорского надзора и всех прокурорских структур, функционирующих в стране. В подтверждение сказанного достаточно сослаться на многочисленные представления, протесты, иски, внесенные прокуратурой в суд, различные государственные и иные органы в целях охраны и защиты прав и законных интересов граждан.

Осуществляя надзор, прокуратура занимает особое, свойственное специфики ее деятельности место, никоим образом не конкурируя с другими правоохранительными органами и в первую очередь с судами, действующими в качестве органа правосудия. Подчеркивая это обстоятельство, Ю.Скуратов справедливо отмечает, что при возросшей роли суда “...в защите основных прав и свобод человека и гражданина, нельзя согласиться с тезисом о том, что суд – единственное средство такой защиты. По крайней мере, сегодня ситуация следующая: число обращений в прокуратуру в десять раз превышает число заявлений о защите прав граждан, направляемых в суд. Прокуратура в своей деятельности удачно восполняет некоторые изъяны судебной формы защиты прав (усложненный порядок, длительные сроки рассмотрения дел, удорожание правовых услуг и др.)...”, граждане “... должны иметь выбор способа защиты, что прямо вытекает из идеи правового государства, конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина”.[[6]](#footnote-6)

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. При этом прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

В ходе выполнения указанной задачи прокурор рассматривает и проверяет жалобы, заявления и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности виновных и возмещению причиненного ущерба. При этом прокурор действует в рамках тех же полномочий, которые свойственны его деятельности по общему надзору.

При наличии оснований полагать, что нарушения прав и свобод человека и гражданина имеют характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, их совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Если нарушение прав и свобод гражданина имеет характер административного нарушения, прокурор передает сообщение об этом и материалы проверки органу или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела об административном правонарушении.

Правовыми актами реагирования прокурора в этой области его деятельности являются протест и представление. Так, прокурор приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, органу или должностному лицу, издавшему этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Во всех иных случаях нарушения прав и свобод человека (когда это не связано с принятием незаконного акта) прокурор вносит в орган или должностному лицу представление об устранении допущенного нарушения.

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

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

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

Исходя из этого, предметом надзора являются: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленный порядок разрешения заявлений и сообщений или готовящихся преступлениях; выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования; законность принимаемых этими органами решений (ст. 29 Закона “О прокуратуре РФ”.

Полномочия прокурора в этой области надзора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими законодательными актами Российской Федерации, приказами и другими актами Генерального прокурора, в частности Федеральным законом “Об оперативно-розыскной деятельности”, Федеральным законом “Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации”. К ним же относятся и Указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам следствия и дознания, не требующие законодательного регулирования. Они также являются обязательными для исполнения всеми органами расследования.

К предмету надзора отнесено исполнение закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Эта деятельность проводится органами внутренних дел, государственной безопасности, пограничной охраны, оперативными подразделениями федеральных органов налоговой полиции, службы внешней разведки, действующими в пределах их компетенции. Основным правовым актом, регламентирующим деятельность указанных структур, является упоминавшийся выше Федеральный закон “Об оперативно-розыскной деятельности”. В целях борьбы с преступностью органы внутренних дел, органы безопасности осуществляют многообразные оперативно-розыскные мероприятия: опрос граждан, наблюдение, наведение справок, исследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных и иных переговоров и пр. Естественно, что в процессе осуществления указанных мероприятий должны соблюдаться гарантии прав граждан. Для производства действий, связанных с ограничением прав и свобод, установленных Конституцией, таких, как неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных и других переговоров, должно быть получено предварительное судебное решение. В случаях, не терпящих отлагательства, эти действия производятся до получения судебного решения “с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов”.

В процессе осуществления надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и принимаемых при этом решениях прокурор вправе знакомиться с оперативно-служебными документами и иными сведениями, полученными при подготовке и проведении этих мероприятий.

В случае нарушения органом (должностным лицом), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, прав и законных интересов граждан, юридических лиц прокурор обязан принять меры по устранению этих нарушений, восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного ущерба в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 31 Закона).

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и следователем определены ст. 25, 116, 211–217 УПК РФ. Согласно этим нормам прокурор обязан во всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они не исходили. В пределах своей компетенции прокурор требует от органов дознания и следователя для проверки уголовные дела, документы, материалы, и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе расследования, установлении лиц, совершивших преступления, отменяет незаконные и необоснованные постановления, дает письменные указания о расследовании преступлений, избрании, отмене или изменении меры пресечения, квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления; поручает органам дознания исполнение постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу, обыске, выемке, розыске лиц, совершивших преступление; продлевает срок расследования и содержания под стражей в качестве меры пресечения; отстраняет лицо, производящее дознание, или cледователя от дальнейшего ведения дознания или предварительного следствия, если им было допущено нарушение закона при расследовании дела. Прокурор вправе также лично участвовать в производстве дознания и предварительного следствия, проводить отдельные следственные действия или расследование в полном объеме; изымать из органа дознания и передавать следователю любое дело от одного органа предварительного следствия другому, а также от одного следователя другому, в целях обеспечения наиболее полного и объективного расследования.

Прокурор обеспечивает защиту прав и законных интересов личности – потерпевших от преступлений и иных лиц, участвующих в деле, принимает необходимые меры к охране их жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества. В целях обеспечения возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, прокурор предъявляет гражданский иск или поддерживает гражданский иск, заявленный потерпевшим. Прокурор следит за своевременным принятием мер, направленных на обеспечение предъявленного или возможного в будущем гражданского иска. Особое место занимает прокурорский надзор за соблюдением прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется уголовное преследование, – подозреваемого и обвиняемого. Прокурор обязан следить за тем, чтобы этим лицам были разъяснены их права и обеспечена возможность их реального осуществления.

При решении вопроса о даче санкции на арест прокурор должен тщательно ознакомиться со всеми материалами, содержащими основания для заключения под стражу, и в необходимых случаях лично допросить подозреваемого или обвиняемого – во всех случаях.

Бдительно следит прокуратура за тем, чтобы органы дознания своевременно реагировали на сигналы о совершенных преступлениях, не допускали сокрытия их от учета.[[7]](#footnote-7)

Об эффективности прокурорского надзора за предварительным расследованием говорят также данные: в 1992 г. прокуроры дали более 111 тыс. письменных указаний по уголовным делам, внесли около 28 тыс. представлений по вопросам нарушения закона при расследовании преступлений органами внутренних дел, освободили за неподтверждением подозрения более 1 тыс. человек. Аналогичная картина наблюдается и в последующие годы.

Актами прокурора в процессе осуществления надзора за следствием и дознанием являются:

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

Постановление – решение, принимаемое по всем наиболее важным вопросам, возникающим в процессе надзора за расследованием преступлений – о возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, прекращении производства по уголовному делу, об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователей и лиц, производящих дознание.

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

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

Утверждение – применятся прокурором в случаях, когда решение, принятое следователем, в последующих стадиях производства по делу становится также прокурорским решением; например, обвинительное заключение.

Реализация этих, как и многих других, надзорных полномочий прокурора в сочетании с процессуальной самостоятельностью следователя, тесным взаимодействием его с органами дознания обеспечивает успешное раскрытие преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

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

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

Таким образом, надзор осуществляется как за законностью содержания в заключении лиц, в отношении которых приговор еще не вынесен, так и осужденных к лишению свободы и другим мерам наказания. В отношении первых проверяется в основном соблюдение уголовно-процессуальных норм, регламентирующих порядок и условия заключения под стражу в качестве меры пресечения, продление сроков содержания под стражей, освобождение незаконно содержащихся под стражей лиц. В отношении же осужденных – исполнение требований Исправительно-трудового (уголовно-исполнительного) кодекса РФ.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор вправе посещать в любое время органы и учреждения, в которых содержаться под стражей и отбывают наказание осужденные (исправительно-трудовые, воспитательно-трудовые колонии, тюрьмы), а также лица, находящиеся под следствием и подсудимые (изоляторы временного содержания, следственные изоляторы); опрашивать задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, арестованы, осуждены либо подвергнуты другим мерам принудительного характера, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации мест лишения свободы и других учреждений, обеспечивающих исполнение мер принудительного характера; требовать объяснений от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается. Прокурор полномочен также отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, содержащихся под стражей, а также отбывающих наказание в местах лишения свободы, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Закон “О прокуратуре РФ” (ст. 34) гласит, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, арестованных, осужденных к лишению свободы и иным мерам наказания, а равно лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанных с лишением свободы.

Учитывая особую важность и актуальность этой отрасли прокурорского надзора, – ведь речь идет об ограничении конституционного права человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность, Генеральный прокурор РФ приказом №67 от 12 декабря 1994 г. “О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении уголовных наказаний” обязал прокуроров “при проверке состояния законности в исправительно-трудовых учреждениях и воспитательно-трудовых учреждениях режима и условий содержания осужденных, реализации правовых норм, регулирующих их трудовое использование, проведение воспитательной работы, особое внимание обращать на причины вскрытых нарушений, реальность принятых мер по результатам предыдущих прокурорских проверок”.

“... В целях обеспечения законности и обоснованности, а также сроков содержания граждан в местах предварительного заключения не реже одного раза в месяц проверять следственные изоляторы.

Принимать безотлагательные меры к восстановлению нарушенных прав граждан, немедленному освобождению незаконно содержащихся под стражей и наказанию виноватых в нарушении закона”.

## Другие направления прокурорского надзора.

Кроме перечисленных выше отраслей прокурорского надзора выделяются также другие направления:

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Особо выделено также такое важное направление деятельности прокуратуры как участие прокуроров в соответствии с процессуальным законодательством в рассмотрении дел судами и опротестовании противоречащих закону решений приговоров, определений и постановлений судов.

Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

# 4. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В ВОПРОСАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА.

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

В системе принципов прокурорского надзора четко различаются общеправовые и специальные принципы. Последние можно также подразделить на организационные и функциональные.

Подобная классификация способствует более обстоятельному уяснению сущности рассматриваемого явления, позволяет определить как общее положение прокуратуры, так и особенности ее деятельности, а также правовой статус прокуроров.

## Общеправовые принципы.

1. Законность – этот принцип выражается в требовании точного и единообразного исполнения законов в организации прокуратуры и при осуществлении прокурорского надзора. Обращено оно прежде всего к самой прокуратуре, деятельность которой имеет строго подзаконный характер. Это означает соответствие закону поводов и оснований прокурорского надзора, его форм и методов, принимаемых прокурором актов. Лишь с позиции законности производится прокуратурой оценка деятельности поднадзорных ей органов и должностных лиц. Особое значение принцип законности имеет в судопроизводстве, в процессе которого прокурор обязан принимать меры, подчас властные, направленные на пресечение и устранение выявленных нарушений законности. Нарушение или неправильное применение законов самим прокурором, результатом чего явилось неправильное разрешение дела, ограничение прав и законных интересов участников процесса должно расцениваться как невыполнение прокурором служебного долга и влечь установленную законом ответственность.

Принцип законности является наиболее общим, так как именно он лежит в основе всех иных принципов организации и деятельности органов прокуратуры.

2. Демократизм – как общеправовой принцип Российского государства провозглашен ст. 1 Конституции РФ. “Россия, – сказано в ней, – есть демократическое... правовое государство...”. Естественно, что прокуратура, одним из направлений деятельности которой является “надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами самоуправления, органами военного управления, органами контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций”, способствует реальному претворению народовластия в жизнь российского общества.

Демократизм прокурорского надзора означает прежде всего его осуществление в интересах народа и от его имени. Проявляется это, в частности, в установлении связей населения с прокурорскими органами, причем связь эта носит двусторонний характер. Закон “О прокуратуре РФ” (ст. 10) возлагает на прокуроров обязанность в установленные сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, государственных и общественных организаций, проводить личный прием граждан. Из принципа демократизма вытекает открытость прокурорской системы, гласность ее деятельности, обязанность прокуроров информировать не только государственные органы, но и “население о состоянии законности” (ст. 4 Закона). Строгое соблюдение названного принципа служит гарантией укрепления законности, предотвращает превращение прокуратуры в замкнутую бюрократическую систему.

Развитие демократизма в деятельности прокуратуры связано также с расширением и совершенствованием коллегиальных начал в организации надзора. Закон “О прокуратуре РФ” закрепил положение, согласно которому коллегии образуются как в Генеральной прокуратуре, так и в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах (ст. 15, 20 Закона “О прокуратуре РФ”).

3. Публичность. Согласно указанному принципу прокуратура в целях охраны личности, государства и общества обязана по долгу службы независимо от усмотрения отдельных лиц и организаций принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности (ст. 22 Закона “О прокуратуре РФ”). Права и обязанности прокуроров по предупреждению, выявлению правонарушений, принятию мер к их устранению, привлечению виновных к ответственности используются ими исключительно в интересах закона и “независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений...” (ст. 4 Закона “О прокуратуре РФ”). В силу универсальности принципа публичности прокурор обязан реагировать на нарушения законности и в тех случаях, когда тот или иной государственный орган ему неподнадзорен. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (ст. 24 Закона “О прокуратуре РФ”).

Аналогичным образом Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации “по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ст. 35 “О прокуратуре РФ”).

## Специальные принципы прокурорского надзора.

1. Единство и централизация прокурорского надзора. Органы прокуратуры составляют единую федеральную централизованную систему и действуют на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ст. 4 Закона “О прокуратуре РФ”).

Единство и централизация прокурорского надзора означают, что вся система прокуратуры сверху донизу организуется на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует единые цели, разрешает единые задачи. Прокуроры, за редкими исключениями, наделяются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности по надзору за законностью. Во всех отраслях надзорной деятельности полномочия всех прокуроров по отношению к организациям и гражданам однотипны. При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, участии при рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел все прокуроры обладают сходными полномочиями, закрепленными в процессуальном законодательстве и Законе “О прокуратуре РФ”. Не случайно по этому в процессуальных кодексах (ст. 34 УПК; ст. 41 ГПК), Законе “О прокуратуре РФ” (ст. 27, 28, 54) любое лицо прокурорского надзора именуется “прокурором” в обобщающем смысле этого слова независимо от должности и звания того или иного работника. С учетом всего этого действия конкретного прокурора всегда рассматриваются как деятельность прокуратуры в целом. Это дает возможность в любой момент заменить одного прокурора другим, а вышестоящему прокурору принять на себя функции нижестоящего.

Комплектование кадров прокуратуры осуществляется исключительно в порядке назначения (ст. 13 Закона “О прокуратуре РФ”). Отсюда вытекает подчиненность и подотчетность нижестоящих прокуроров вышестоящим и в конечном счете Генеральному прокурору РФ.

Принципу единства и централизации не противоречит процессуальная самостоятельность, которой обладает прокурор как участник судебного рассмотрения конкретных гражданских и уголовных дел. В этом своем качестве прокурор действует в рамках соответствующего процессуального законодательства и полностью независим при отстаивании той правовой позиции, которая сложилась в его сознании в результате личного участия в деле, непосредственной оценки доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 71 УПК). Никакой вышестоящий прокурор не вправе понудить нижестоящего прокурора, участвующего в деле в качестве государственного обвинителя, отстаивать позицию, с которой последний не согласен. Прокурор, участник процесса, опротестовавший судебное решение, считая его незаконным и необоснованным, лишь сам вправе отозвать свой протест (ст. 37 Закона “О прокуратуре РФ”).

На это обстоятельство обращает внимание и приказ Генерального прокурора РФ от 18 августа 1994 г. “О повышении качества и эффективности участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства в условиях судебной реформы”, в котором говорится: “Считать недопустимым оказание какого-либо давления на прокурора, поддерживающего обвинение в суде. Строго соблюдать принцип процессуальной самостоятельности государственного обвинителя, который не связан выводами обвинительного заключения и должен обосновать свои предложения суду на результатах исследования обстоятельств дела в судебном заседании, руководствуясь требованиями закона и внутренним убеждением. При этом активное отстаивание им своей позиции должно сочетаться с объективностью и беспристрастностью”.

2. Независимость прокурорского надзора. В соответствии с Законом “О прокуратуре РФ” (ст. 4) “органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами”.

Действенной гарантией обеспечения независимости прокуроров является предусмотренная Законом “О прокуратуре РФ” недопустимость какого бы то ни было вмешательства в деятельность прокуроров при выполнении ими своих надзорных полномочий. Воздействие в какой бы то нибыло форме федеральных органов государственной власти, – говорится в ст. 5 Закона “О прокуратуре РФ”, – органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей. А также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов”.

Рассматриваемый принцип тесно связан с принципом централизации – он подчеркивает независимость прокуратуры от других государственных органов власти и управления.

В частности, не только районные прокуроры, но и прокуроры субъектов федерации не подчинены местным органам власти и управления, а подчиняются только Генеральному прокурору РФ. Такая независимость дает возможность соответствующему прокурору отстаивать принципиально и без оглядки на местные “авторитеты” свою позицию в борьбе за единую законность.

При решении вопроса о привлечении к ответственности нарушителей закона, в том числе и представителей властных структур, прокурор огражден от влияния любых органов государства (как федеральных, так и местных), любых должностных лиц.

“Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные прокуроры, – говорится в ст. 8 Закона “О прокуратуре РФ”, – координируют деятельность органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью”. Обеспечивая координацию, прокурор созывает совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую информацию, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с положением о координационной деятельности.

В своей работе по укреплению законности и правопорядка, борьбе с преступностью прокуратура взаимодействует с судебными органами, строго соблюдая при этом принцип “...самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчиненности только Конституции Российской Федерации и федеральным законам”.

Необходимую деловую связь поддерживает прокуратура и с другими государственными органами, участвуя в заседаниях федеральных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (ст. 7 Закона “О прокуратуре РФ”). Таким образом, одновременно с принципом независимости Закон “О прокуратуре РФ” закрепляет и принцип взаимодействия с указанными выше государственными органами.

3. Гласность прокурорского надзора. Принцип гласности смыкается с другими принципами организации и деятельности прокуратуры, но особенно тесно он связан с принципом демократизма. Гласность, открытость деятельности государственных органов – непременный признак демократического общества. Поэтому гласность включена в ст. 4 Закона “О прокуратуре РФ”, именуемую “Принципы организации и деятельности прокуратуры”. В пункте втором части второй названной статьи говорится, что органы прокуратуры “...действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информирует федеральные органы государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности”.

На принципе гласности основаны и многие формы и методы прокурорского надзора: проверка состояния законности на поднадзорных объектах и государственных структурах, рассмотрение жалоб и заявлений, принесение протестов и представлений, вынесение официальных предостережений, участие в рассмотрении гражданских и уголовных дел, участие в заседаниях представительных органов и т.п.

При расследовании преступлений с разрешения прокурора могут быть преданы гласности те или иные данные, полученные следователем. Выступления с помощью средств массовой информации – печати, радио, телевидения, – могут способствовать раскрытию преступлений, обнаружению лиц, их совершивших.

Гласность имеет и еще один аспект – учет общественного мнения, критика отдельных моментов в деятельности прокуратуры должны быть использованы в целях совершенствования ее деятельности, недопущения обюрокрачивания прокурорской системы.

# 5. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОХОТСКОМ РАЙОНЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ.

Охотский район Хабаровского края является самым северным и отдаленным районом края. С началом “перестройки” социально-экономическое положение района резко ухудшилось. Объемы производства снизились на 35%, увеличилось количество безработных. Начался отток населения в южные районы края и на запад Российской Федерации.

Так по данным отдела статистики районной администрации в 1990 году в районе числилось 19500 жителей, то на начало января 1998 года в районе проживало только 13400 человек.

Несмотря на уменьшение численности населения количество преступлений и правонарушений в районе не уменьшилось, а по некоторым показателям даже увеличилось.

Нарушения законов во всех сферах деятельности и на всех уровнях стали привычным явлением в нашем государстве на современном этапе. Охотский район не является исключением. И поэтому осуществление надзора за исполнением законов является основным предназначением прокуратуры Охотского района.

Если за первое полугодие 1997 года вскрыто 10 нарушений исполнения законов, то за первое полугодие 1998 года имеется 17 нарушений.

По ним вынесено – 5 протестов прокурора,

внесено – 10 представлений,

наказано в административном порядке – 1 чел.

Тем не менее в районной газете “Охотско-эвенская правда” от 23 июля 1998 года прокурор района В.Н.Калинин отмечает:

“..... осуществление надзора за правильным исполнением законов в такой сложной социально-экономической обстановке района представляет собой немалую сложность. Положение усугубляется и недостаточной численностью работников прокуратуры”.

Прокуратура Охотского района по своей штатной численности состоит из должностей: прокурор, помощник прокурора, следователь. В 1996 году была сокращена должность заместителя прокурора.

Нагрузка на оперативный состав увеличилась в несколько раз.

Так прокурором района в надзоре за дознанием и предварительным следствием в первой половине 1998 года возбуждено 6 уголовных дел, против 2-х в 1997 году.

Отменено постановлений о прекращении уголовного дела 4, против 2-х в 1997 году.

Отменено постановлений о приостановлении предварительного следствия и дознания – 7, против 4-х в 1997 году.

Увеличилось и количество дел с участием прокурора в рассмотрении дел в судебном заседании 1-ой инстанции:

коллегиально – 30 в первом полугодии 1998 года против 27 в первом полугодии 1997 года:

единолично – 8 против 5 соответственно.

Особенно резко выросло количество заявлений и жалоб гражданами на личном приеме работниками прокуратуры – 294 чел. в первой половине 1998 года против 193 человек в первой половине 1997 года /152%/.

Из них лично прокурором принято – 117 человек против 61 чел. в 1997 году /192%/.

ХАРАКТЕР РАЗРЕШЕННЫХ И УДОВЛЕТВОРЕННЫХ ЖАЛОБ.

По вопросам надзора за исполнением законов:

— разрешено жалоб 43 в первой половине 1998 года против 32 в первой половине 1997 года, удовлетворено 12 против 10.

По вопросам нарушения трудового законодательства:

— разрешено жалоб – 22 в 1998 году, против – 21 в 1997 году, удовлетворено – 6, против 9.

По другим вопросам:

— разрешено в первой половине 1998 года – 12, против 5 в первой половине 1997 года, удовлетворено – 4, против 3.

Из перечисленного можно сделать вывод, что работники прокуратуры Охотского района сталкиваются с определенными трудностями.

Требования раздела V, Федерального Закона “О прокуратуре Российской Федерации” выполняются не в полном объеме.

Вопрос об увеличении штатной численности прокуратуры района рассматривается прокуратурой Хабаровского края.

При выполнении требований и положений Федерального Закона “О прокуратуре Российской Федерации”, закреплении кадров работников прокуратуры в районе можно ожидать улучшения работы прокуратуры во всех направлениях прокурорского надзора.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция РФ (1993 г.), М., 1996 г.
2. Федеральный закон о прокуратуре РФ от 17.01.1992 г. (в редакции Федерального от 17.11.1995 г.).
3. Приказ Генерального прокурора РФ “Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ” от 28.05.1992 г. №20.
4. Басков В.И. Прокурорский надзор, М., 1996 г.
5. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы, М., 1996 г.
6. Лончаков А.П. “Теория юриспруденции” (учебное пособие).
7. Лончаков А.П. “Концептуальный аспект: Понятие и содержание правоохранительной деятельности” (учебное пособие).
8. Скуратов Ю. Разрушать или реформировать?, Российская Федерация, 1995 г., №7.

1. Веретенников В.И. Очерки истории генеральной прокуратуры России доекатерининского времени. Харьков 1915г. [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Полное собрание законов Российской империи №2231 П.д. [↑](#footnote-ref-2)
3. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т.1. Прокуратура на Западе и в России Москва 1889г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Собрание Законодательства 1933г. № 40 ст. 239 [↑](#footnote-ref-4)
5. См. Ведомости Верховного Совета СССР. 1956г. №1 ст. 20 [↑](#footnote-ref-5)
6. Скуратов Ю. Разрушать или реформировать? //Российская Федерация. 1995 г., №7, с. 52-53. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1. Снял прокурор со статистики глянец // Правда. 1995 г., 16 августа. [↑](#footnote-ref-7)