§ 1. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы. Понятие, основные черты и задачи

Правоохранительная деятельность является одним из видов государственной деятельности. Статья 1 Конституции РФ определяет Российскую Федерацию как правовое государство. Это означает, что государство в лице его органов осуществляет свою деятельность на основе норм права, обеспечивает верховенство закона, охрану законных интересов личности, взаимную ответственность государства и граждан.

В ст. 2 Конституции России права и свободы человека провозглашаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод объявляются обязанностью государства. Таким образом, государство обязывает все свои органы, учреждения уважать и соблюдать законные права и свободы граждан. Все органы законодательной, исполнительной и судебной власти должны принимать меры для поддержания законности и правопорядка в государстве. Строго соблюдая законы, обеспечивая реализацию своих прав гражданами, отстаивая законные государственные интересы, государственные органы тем самым косвенно участвуют в правоохранительной деятельности, то есть способствуют охране права от нарушений. Однако это важная, но далеко не единственная сторона деятельности большинства государственных органов. В основном, они решают конкретные хозяйственные, культурные, социальные задачи, для достижения которых они и создаются. А для постоянной охраны права от нарушений, для выявления, пресечения и предупреждения правонарушений, применения различных санкций к правонарушителям государство создает специальные органы, для которых правоохранительная деятельность является главной. Эти органы уполномочиваются особыми законами осуществлять правоохранительную деятельность в установленной законом форме.

Таким образом, можно говорить о правоохранительной деятельности в широком и узком смыслах. В широком смысле - это деятельность всех государственных органов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод граждан, их реализацию, законность и правопорядок. В узком смысле - это деятельность специально управомоченных органов по охране права от нарушений, осуществляемая в установленной законом форме, в соответствии с компетенцией того или иного органа.

Как уже указывалось, государство создает специальные органы, чьей основной целью является защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к правонарушителям мер принуждения. Эти органы именуются правоохранительными. Следует указать, что в законодательстве нет понятия правоохранительного органа, нет и перечня тех органов, которые относятся к правоохранительным. В связи с этим в юридической литературе выработан ряд признаков, которым должен соответствовать государственный орган для того, чтобы его можно было считать правоохранительным:

1. Правоохранительный орган уполномочивается законом для осуществления правоохранительной деятельности. Как правило, это закон, специально посвященный задачам организации и деятельности этого органа.

2. Правоохранительный орган осуществляет свою деятельность не в произвольной форме, а с соблюдением установленных законом правил и процедур. Нарушение этих правил сотрудниками правоохранительных органов влечет дисциплинарную, административную, материальную или уголовную ответственность.

3. Правоохранительные органы в процессе своей деятельности имеют право применять меры государственного принуждения к лицам, допустившим правонарушение. Эти меры различаются в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения.

4. Законные и обоснованные решения, принятые правоохранительными органами, подлежат обязательному исполнению должностными лицами и гражданами. Неисполнение этих решений образует самостоятельное правонарушение, влекущее дополнительную ответственность.

Традиционно к правоохранительным органам относят суд, прокуратуру, органы внутренних дел, органы предварительного расследования, органы юстиции. В последние годы, в связи с развитием системы правоохранительных органов к ним прибавились таможенные органы, органы обеспечения безопасности, органы налоговой службы, налоговой полиции.

Некоторые авторы относят к правоохранительным органам и такие негосударственные организации, как адвокатура, частные охранные и детективные службы. Полагаем, что такой вывод не обоснован. Хотя адвокатура, частные охранные и детективные службы играют значительную роль в защите охраняемых интересов граждан и организаций, они не обладают теми признаками, которые были указаны выше, и в первую очередь не имеют права применять меры принуждения. К тому же в ст. 1 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" прямо указано, что граждане, осуществ- ляющие частную охранную и детективную деятельность, не обладают статусом сотрудника правоохранительного органа. Существует также мнение, что суд в силу своего исключительного положения в государстве не относится к правоохранительным органам. Однако такое суждение не находит достаточной поддержки. Суд отвечает всем перечисленным признакам правоохранительного органа, а то, что он входит в систему этих органов, отнюдь не умаляет его исключительности и важности как субъекта судебной власти.

В начало страницы

§ 2. Функции правоохранительных органов

Функции правоохранительных органов - это основные направления их деятельности. Функции, присущие правоохранительному органу, определяют его организацию, структуру и компетенцию. Выделяют следующие правоохранительные функции: конституционный контроль, осуществление правосудия, расследование преступлений, исполнение судебных решений, оперативно-розыскная деятельность, административная деятельность, про- курорский надзор.

Некоторые правоохранительные органы осуществляют только одну функцию. Например, Конституционный Суд осуществляет функцию конституционного контроля. Других функций он не выполняет. А на другие органы возлагается несколько функций. Так, органы внутренних дел осуществляют оперативно-розыскную деятельность, расследование преступлений, административную деятельность.

Конкретные правоохранительные функции имеют право осуществлять только определенные органы. Например, функцию прокурорского надзора могут осуществлять только органы прокуратуры. Другие же функции могут быть возложены на несколько правоохранительных органов. Оперативно-розыскная деятельность осуществляется и органами внутренних дел, и органами федеральной службы безопасности, и органами налоговой полиции, и еще некоторыми другими органами. Некоторые функции тесно взаимосвязаны, зависят одна от другой. Функция предварительного расследования предшествует осуществлению правосудия, а функция исполнения судебных решений следует только после судопроизводства.

Наиболее значимой является функция осуществления правосудия. Соответственно и суд занимает в системе правоохранительных органов главенствующее место. Именно суду принадлежит право принимать окончательные решения по уголовным и гражданским делам. Многие другие функции являются обслуживающими по отношению к функции осуществления правосудия.

История развития правоохранительных органов показала, что сосредоточение в одном органе нескольких правоохранительных функций отрицательно сказывается на законности его деятельности. Поэтому в последние годы наблюдается процесс рассредоточения правоохранительных функций между различными органами. Так, функция исполнения судебных решений по уголовным делам, по которым назначено наказание в виде лишения свободы, передана из ведения МВД РФ в Министерство юстиции РФ. Неоднократно ставился вопрос о выделении следственного аппарата из прокуратуры, МВД, ФСБ и ФСНП и создании самостоятельного ведомства, занимающегося только предварительным следствием.

В начало страницы

§ 3. Предмет и система курса "Правоохранительные органы Российской Федерации"

Каждый учебный курс имеет свой предмет, определяющий его содержание.

Предметом изучения курса "Правоохранительные органы Российской Федерации" является устройство правоохранительных органов, их организация как в отдельности, так и в качестве системы, определение задач, стоящих перед ними, и компетенции, которой они наделяются для их осуществления. При этом на первый план выдвигается именно организация правоохранительных органов, поскольку без знания того, как организуются суды, прокуратура, следственные органы и т. д., очень затруднительно будет в дальнейшем при изучении процессуальных отраслей права уяснить порядок их деятельности, взаимоотно- шения между ними. Данный учебный курс рассматривает такие вопросы, как структура правоохранительного органа, состав, требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, прокурора, следователя и др. В то же время затронуты вопросы и полномочий правоохранительных органов, но в более общей форме. Одной из задач, стоящих перед данным курсом, является и овладение юридической терминологией, необходимой при изучении других юридических дисциплин. Курс подробно освещает такие понятия, как "судебная власть", "судебная инстанция", "прокурорский надзор" и т. д.

Предмет курса значительно расширился за последние годы, поскольку ряд органов (например, органы государственной безопасности) в силу их секретности ранее не изучались. Кроме того, появились новые правоохранительные органы - налоговая полиция, Конституционный Суд - которых в советское время не было.

Предмет курса определяет и его содержание. Оно изложено по определенной системе. Курс условно можно разделить на две части - Общую и Особенную.

В Общей части освещаются такие вопросы, как понятие правоохранительной деятельности и правоохранительных органов, предмет и система курса, его законодательные и другие источники, понятие и содержание судебной власти, конституционные принципы правосудия.

В Особенной части рассматривается организация конкретных правоохранительных органов. Как важнейший правоохранительный орган вначале изучается суд - организация всей судебной системы в целом и трех ее составляющих - судов общей юрисдикции, арбитражных судов и Конституционного Суда РФ, а также правовой статус судей. Далее освещаются вопросы организации деятельности прокуратуры, органов внутренних дел, обеспечения безопасности, налоговой службы и налоговой полиции, таможенных органов и органов юстиции, органов предварительного расследования. Хотя, как уже упоминалось, адвокатура, нотариат, частные детективные и охранные службы не являются правоохранительными органами, но в связи с их большой значимостью в защите прав и законных интересов граждан и организаций, тесной связи со многими правоохранительными органами они также являются предметом изучения данного курса.

В начало страницы

§ 4. Соотношение курса "Правоохранительные органы Российской Федерации" с другими учебными дисциплинами

Курс "Правоохранительные органы Российской Федерации" занимает особое место среди других юридических дисциплин, поскольку является своего рода вводным курсом для их изучения и находится в неразрывной связи с ними. В нем даются начальные представления о деятельности правоохранительных органов, их полномочиях и взаимоотношениях.

Подробно деятельность органов предварительного расследования, прокурора, суда, связанная с обнаружением и раскрытием преступлений, наказанием виновных, раскрыта в курсе "Уголовный процесс".

В курсе "Гражданский процесс" изучаются нормы, определяющие деятельность суда по рассмотрению гражданских дел.

В курсе "Арбитражный процесс" освещаются вопросы рассмотрения арбитражными судами дел, отнесенных законом к их компетенции.

Курс "Прокурорский надзор" подробно излагает формы и методы деятельности прокурора при осуществлении надзора, в том числе за другими правоохранительными органами.

В курсе "Административное право" изучается деятельность органов государственного управления, к которым относятся и многие правоохранительные органы. Такие направления деятельности органов внутренних дел, как охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, заключаются в применении, в основном, норм административного права.

Курс "Правоохранительные органы Российской Федерации" имеет взаимосвязь и с такими основополагающими дисциплинами, как теория государства и права, конституционное право. Теория государства и права определяет многие понятия, применяемые в правоохранительной деятельности, такие как законность, правосознание, излагает основные методологические подходы к изучению функций государства, сущности права. Конституционное право определяет основные положения, характеризующие место и роль правоохранительных органов, их взаимоотношения с органами государственной власти и управления.

Прослеживается связь курса и с уголовным и гражданским правом. Суд, прокурор, органы предварительного расследования в своей деятельности широко применяют нормы этих отраслей права. От того, насколько правильно будут определены признаки преступления, зависит законность деятельности этих органов.

§ 5. Общая характеристика нормативной базы курса "Правоохранительные органы Российской Федерации"

Как и любая другая юридическая дисциплина, курс "Правоохранительные органы Российской Федерации" имеет свою нормативную базу, определяющую его основное содержание. Нормативная база курса представляет собой систему правовых актов, регулирующих организацию и деятельность правоохранительных органов. В иерархии источников права о правоохранительных органах главенствующее место принадлежит Конституции Российской Федерации, обладающей высшей юридической силой. Все другие законы РФ должны ей соответствовать, не противоречить. В Конституции РФ определены место и роль в государственном механизме Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, изложены основные принципы правосудия, основные обязанности государства по отношению к своим гражданам, являющиеся также и обязанностями правоохранительных органов, указаны основы организа- ции и деятельности прокуратуры.

Следующую иерархическую ступень занимают федеральные конституционные законы, принятые в развитие конституционных положений. Некоторые из них носят комплексный характер, такие как законы о статусе судей, о прокуратуре, о налоговой полиции. Другие касаются более узких сторон деятельности правоохранительных органов, например Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Еще одну группу документов составляют законы, которыми вносятся изменения и дополнения в уже действующие нормативные акты, например Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Еще более низшую ступень занимают указы Президента РФ, поскольку в ст. 90 Конституции РФ сказано, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Указами Президента РФ, например, утверждены положения о милиции общественной безопасности, о ФСБ, о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

К нормативной базе курса относятся также постановления Правительства Российской Федерации. Согласно ст. 115 Конституции Российской Федерации Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных актов Президента РФ. Правительством РФ утверждено, к примеру, Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации.

Нормативный характер носят ведомственные акты - приказы, инструкции, издаваемые Генеральным прокурором РФ, министрами внутренних дел, юстиции и др. Они касаются конкретизации действий сотрудников этих органов при применении каких-либо норм закона.

Особую группу в системе нормативной базы курса составляют нормы международного права и договоры, заключенные Российской Федерацией. Общепризнанные нормы, принципы международного права, как правило, входят в законодательство Российской Федерации, но некоторые имеют и самостоятельное значение. К примеру, порядок оказания правовой помощи, сношения судов, органов расследования России с соответствующими учреждениями других государств.

В начало страницы

§ 6. Конституция Российской Федерации - правовая основа деятельности правоохранительных органов

В правовой основе организации и деятельности правоохранительных органов главенствующее место принадлежит Конституции РФ. В Конституции РФ содержится ряд положений, имеющих принципиальное значение для всех правоохранительных органов, и нормы, относящиеся к конкретным правоохранительным органам. Разумеется, Конституция РФ закрепляет только наиболее важные вопросы организации и деятельности правоохрани- тельных органов. Конституционные положения конкретизируются в иных законах, которые должны в обязательном порядке соответствовать Конституции РФ.

Конституция РФ (ст. 2) провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью и определила обязанностью государства защищать их. Эта обязанность лежит и на всех государственных органах как части государственного аппарата. Установление, содержащееся в ст. 2 Конституции РФ, находит свое отражение и в законодательных актах, принимаемых в последние годы, в частности в УК РФ, нормы которого применяют большинство органов уголовной юстиции.

Конституция РФ содержит ряд статей, являющихся принципами осуществления правосудия (осуществление правосудия только судом, независимость судей, участие граждан в осуществлении правосудия и др.). Большинство из них ПОЛУЧИЛИ свое развитие в других законах. В то же время ст. 49 Конституции РФ содержит наиболее полную формулировку презумпции невиновности, которая не воспроизведена еще в других законах. Более того, в Конституции РФ сформулирован еще ряд положений, вытекающих из этого принципа и имеющих принципиальное значение для деятельности правоохранительных органов:

- обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;

- неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого;

- при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Эти положения сформулированы более четко, нежели сходные положения в Уголовно- процессуальном кодексе.

Глава 7 Конституции РФ посвящена судебной власти. В ней определяется, каким путем осуществляется судебная власть, каким требованиям должны соответствовать кандидаты на должность судьи, порядок образования и формирования Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ. В этой же главе определены принципы организации и деятельности прокуратуры, порядок назначения на должности Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров.

Некоторые нормы Конституции РФ имеют прямое действие, ими руководствуются при осуществлении конкретной правоохранительной деятельности. Так, ст. 23 и 25 Конституции РФ допускают ограничение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц только на основании судебного решения. Поскольку уголовно-процессуальное законодательство подобных норм не содержит, суды рассматривают материалы о необходимости таких ограничений прав граждан на основании этих конституционных положений. То же самое касается применения ст. 51 Конституции РФ, согласно которой никто не обязан свидетельствовать против своего супруга и близких родственников. В связи с отсутствием соответствующей нормы в УПК РСФСР следователи, судьи обязаны при допросе разъяснять содержание ст. 51 Конституции РФ. Таким образом, некоторые положения Конституции РФ в настоящее время являются нормами прямого действия.

В начало страницы

§ 7. Основные законы, регламентирующие организацию правоохранительных органов

Организация каждой из систем правоохранительных органов (суда, прокуратуры, ФСБ и др.) регулируется специальными законами федерального уровня. Важнейшими законами, регламентирующими организацию судебной системы, основные начала ее деятельности, являются, помимо Конституции РФ, Закон "О статусе судей в Российской Федерации", Закон "О судоустройстве РСФСР", Федеральный закон "О судебной системе Российской Федерации". Два последних закона взаимодополняют друг друга, поскольку, хотя Закон о судебной системе был принят в 1996 году, а Закон о судоустройстве - в 1981 году, часть положений, закрепленных Законом о судоустройстве, не вошла в новый закон, не была им изменена и, следовательно, продолжает действовать в настоящее время.

Закон "О судебной системе РФ" закрепил понятие "судебная власть", раскрыл его содержание, дал понятие и содержание основных принципов правосудия. В Законе определена судебная система Российской Федерации, компетенция судов, входящих в эту систему, их структура. В нем также указано, как, в каком порядке назначаются судьи и на кого возлагается организационное обеспечение деятельности судов.

Как уже указывалось, часть норм Закона "О судоустройстве РСФСР" продолжает действовать и в настоящее время. Это прежде всего относится к разделу 5 Закона, посвященному присяжным заседателям. В нем определяются требования, предъявляемые к присяжным заседателям, их правовой статус. Действует и часть норм, подробно регламентирующих структуру судов общей юрисдикции, организацию их работы.

Закон "О статусе судей в РФ" закрепляет требования, предъявляемые к кандидатам на судейские должности, порядок отбора кандидатов, права и обязанности судей, гарантии их независимости и неприкосновенности. В нем также определены органы судейского сообщества, их задачи, предусмотрены меры социальной защиты судей.

Помимо названных законов следует указать Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации". Первый определяет задачи, полномочия Конституционного Суда РФ, принципы деятельности, статус судей Конституционного Суда РФ. В нем закреплен порядок образования Конституционного Суда РФ, его структура, особенности производства по отдельным категориям дел. Второй определяет компетенцию арбитражных судов, их систему, устанавливает структуру арбитражных судов всех звеньев, порядок работы, их организационное обеспечение.

Организация и деятельность прокуратуры регламентируется Законом "О прокуратуре Российской Федерации". Следует учесть, что в 1995 году в него были внесены настолько серьезные изменения и дополнения, что, пo существу, был принят новый закон. В Законе определены задачи и роль прокуратуры, принципы ее организации и деятельности, закреплена система органов прокуратуры РФ, структура каждого органа, установлен порядок назначения прокуроров, их компетенция, правовой статус, меры материального и социального обеспечения работников прокуратуры.

Организация органов безопасности определяется федеральными законами: "О безопасности", который дает понятие безопасности, перечисляет объекты безопасности и органы, которые обеспечивают безопасность, "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации", "О внешней разведке", "О федеральных органах правительственной связи и информации", "О государственной охране". Каждый из этих законов определяет цели и задачи, стоящие перед соответствующим правоохранительным органом, его структуру и компетенцию.

Задачи, компетенция, система и структура органов налоговой службы и налоговой полиции определяются законами "О государственной налоговой службе в РСФСР" и "О федеральных органах налоговой полиции". Таможенный кодекс Российской Федерации устанавливает понятие таможенного дела, систему таможенных органов, их структуру, полномочия.

Нет специальных законов, регламентирующих организацию органов предварительного расследования. Эти органы наделяются полномочиями Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР.

Организация и деятельность органов внутренних дел и входящих в них подразделений регулируется рядом законов. В первую очередь это Закон "О милиции", определяющий ее задачи, разделение на милицию общественной безопасности и криминальную, подразделения, входящие в каждую из них, права и обязанности работников милиции. Организация, задачи и компетенция других подразделений регламентируется законами "О пожарной безопасности", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Рос- сийской Федерации" и некоторыми другими.

§ 8. Понятие прокуратуры, принципы ее организации и деятельности

Прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на ее территории законов. О важности деятельности прокуратуры свидетельствует тот факт, что конституционные нормы, закрепляющие организацию прокуратуры (ст. 129), следуют непосредственно за нормами, посвященными судебной власти.

Прокуратура занимает особое место среди правоохранительных органов, поскольку не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти. Она является независимым правоохранительным органом, обеспечивающим соблюдение законности в государстве.

Организация и деятельность прокуратуры, помимо Конституции РФ, регламентирована Законом РФ "О прокуратуре Российской Федерации", а также Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Цели деятельности прокуратуры заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Основное содержание деятельности прокуратуры составляет прокурорский надзор. Помимо него прокуратура осуществляет уголовное преследование лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, участвует в правотворческой деятельности. Прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами.

Принципами организации и деятельности прокуратуры являются централизация, независимость, законность и гласность.

Принцип централизации органов прокуратуры означает, что эти органы составляют единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором РФ. Органы прокуратуры имеют четкую иерархию, нижестоящие органы прокуратуры подчиняются всем вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Вышестоящие прокуроры могут давать подчиненным прокурорам обязательные для них указания и поручения, брать на себя исполнение каких-либо их обязанностей. Перед прокурорами стоят общие, единые для всей прокурорской системы задачи.

Принцип независимости в организации и деятельности прокуратуры заключается в том, что ее органы осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов государственного самоуправления, общественных объединений. Чтобы оградить независимость функционирования органов прокуратуры, закон запрещает прокурорам и следователям прокуратуры быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Прокуроры не могут быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности.

Принцип законности означает, что органы прокуратуры осуществляют свои функции в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Принцип гласности в организации и деятельности прокуратуры выражается в оповещении в печати о назначении прокуроров, о которых идет речь в Конституции РФ, в обязанности информирования федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности. Органы прокуратуры обязаны действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям федеральных законов об охране прав и свобод граждан, а также законодательства о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

В начало страницы

§ 9. Система прокуратуры РФ

Систему прокуратуры РФ составляют генеральная прокуратура, территориальные и специализированные органы прокуратуры, а также научные и образовательные учреждения.

Территориальные прокуратуры организованы в соответствии с административно- территориальным и национально-государственным устройством, установленным Конституцией РФ. К территориальным прокуратурам относятся:

- прокуратуры республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- прокуратуры городов, районов.

Следует учесть, что наименование прокуратур может отличаться своеобразием, вытекающим из особенностей территориального деления некоторых субъектов РФ. Так, в республике Бурятия имеются прокуратуры улусов, а не районов. В Москве средним звеном являются прокуратуры административных округов. Во многих регионах имеются межрайонные прокуратуры, юрисдикция которых распространяется на территорию двух районов.

К специализированным прокуратурам относятся военная, транспортная, природоохранная, по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и другие. Все они действуют на правах областных или районных прокуратур.

Транспортные прокуратуры создаются для осуществления надзора за исполнением законов на железнодорожном, водном и воздушном транспорте - на определенной железной дороге, ее участке, в аэропортах, морских и речных портах.

Надзор за исполнением экологических законов на территории волжского бассейна - от истоков до Каспийского моря - осуществляет Волжская природоохранительная прокуратура, созданная для усиления прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и окружающей среды. Аналогичные задачи решаются Московской природоохранной прокуратурой. Эти прокуратуры имеют низовые звенья (например, Волжская приро- доохранная прокуратура-17), действующие на правах прокуратур районов. Природоохранные прокуратуры на правах межрайонных прокуратур созданы и в большинстве субъектов РФ.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях свою юрисдикцию распространяют на территорию, занимаемую несколькими учреждениями, исполняющими уголовное наказание в виде лишения свободы. Эти учреждения, поднадзорные той или иной специализированной прокуратуре, могут располагаться на территории разных субъектов Российской Федерации.

Военная прокуратура образует свою систему, высшим звеном которой является Главная военная прокуратура, входящая в состав Генеральной прокуратуры на правах структурного подразделения. Помимо нее в систему военной прокуратуры входят:

- прокуратуры военных округов, групп войск, флотов, прокуратура Ракетных войск стратегического назначения, прокуратура Федеральной пограничной службы и прокуратуры других войск, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации;

- прокуратуры гарнизонов, объединений и соединений, приравненные к прокуратурам районов и городов.

Генеральная прокуратура РФ является центральным органом, руководящим всеми органами прокуратуры на территории РФ. Возглавляется она Генеральным прокурором Российской Федерации, назначаемым на должность и освобождаемым от нее Советом Федерации по представлению Президента РФ. Срок полномочий Генерального прокурора РФ законом неограничен. Он имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям. Генеральный прокурор РФ руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за их работой. Он издает обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры приказы, инструкции, положения, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, порядок материального и социального обеспечения указанных работников. Генеральный прокурор назначает на должность и освобождает от нее прокуроров всех звеньев системы прокуратуры, несет ответственность за выполнение задач, стоящих перед органами прокуратуры.

В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора, его заместителей и других прокурорских работников. Коллегия является совещательным органом, ее решения реализуются приказами Генерального прокурора.

В состав Генеральной прокуратуры РФ входят Главное следственное управление и Главная военная прокуратура РФ, которые возглавляются заместителями Генерального прокурора РФ; различные управления (управление по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам, управление по надзору за законностью судебных постановлений по гражданским делам и др.), создаваемые в соответствии с основными направлениями деятельности прокуратуры, и отделы (отдел криминалистики, отдел по надзору за расследованием особо важных дел в Генеральной прокуратуре РФ и др.). Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками и помощниками Генерального прокурора РФ. В Генеральной прокуратуре РФ действует Научно- консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры, куда входят ведущие научные и практические работники органов прокуратуры. Положение о Научно-консультативном совете утверждается Генеральным прокурором РФ.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ. Назначение прокуроров субъектов Российской Федерации осуществляется по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур руководят деятельностью прокуратур районов и городов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов РФ и нормативных актов Генерального прокурора РФ, издают приказы и рас- поряжения, обязательные для исполнения подчиненными работниками. Они имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ. В качестве совещательного органа в прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним прокуратурах образуются коллегии, в состав которых входят прокурор, его заместители и другие прокурорские работники. Коллегии рассматривают наиболее важные вопросы деятельности прокурорских органов, исполнения приказов и инструкций Генерального прокурора РФ, об- суждают вопросы подбора и расстановки кадров.

Структурно прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры состоят из управлений и отделов. Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками и помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации (приравненных к ним специализированных прокуроров), которые назначают их на должность и освобождают от нее.

Прокуратуры районов и городов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляются соответствующими прокурорами, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ. Срок их полномочий в настоящее время не ограничен. Прокуроры районов и иных приравненных к ним прокуратур руководят деятельностью возглавляемой ими прокуратуры, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности прокуратуры, о кадровых изменениях.

В начало страницы

§ 10. Прокурорский надзор

Прокурорский надзор является главным направлением деятельности всех органов прокуратуры и представляет собой действия прокуроров по наблюдению за законностью решений органов власти и управления, хозяйствующих субъектов и объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства, а также направленные на устранение нарушений законов и способствовавших им обстоятельств, на восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности.

Прокурорский надзор осуществляется от имени государства — Российской Федерации. В этом его главное отличие от других видов надзора, осуществляемого иными государственными органами. Прокурорский надзор по сравнению с другими государственными надзирающими и контролирующими органами имеет самые широкие границы осуществления. Он распространяется на все министерства, ведомства, представительные и исполнительные органы власти, а также на деятельность должностных лиц. Прокурорский надзор не включает граждан в качестве субъектов, на которых он распространяется. При обнаружении в действиях граждан признаков преступления прокурор осуществляет функцию уголовного преследования. При осуществлении прокурорского надзора он не вмешивается в хозяйственную, управленческую и оперативную деятельность предприятий, организаций и учреждений. Прокурор не обладает административными полномочиями, не управляет поднадзорными предприятиями и организациями, не вправе применять санкции административного, а тем более уголовного характера. При обнаружении нарушений закона он добивается их устранения, восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к ответственности особыми мерами - внесением протеста, представления, возбуждением уголовного дела, производства об административном правонарушении, обращением в суды с исками и заявлениями.

В соответствии с Законом "О прокуратуре РФ" выделяются четыре направления прокурорского надзора:

1) надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Каждое направление (отрасль) прокурорского надзора характеризуется своим предметом, полномочиями прокурора, специфическими актами реагирования на нарушения закона.

Предметом первой отрасли прокурорского надзора, так называемого "общего" надзора, является исполнение 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.

Полномочия прокурора при осуществлении общего надзора следующие: имеет право беспрепятственно входить на территории и в помещения федеральных министерств и ведомств и других органов, на которые распространяется эта отрасль надзора, иметь доступ к их документам и материалам; вправе требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопро- сов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных предприятий; при необходимости вправе вызвать должностных лиц и граждан для получения объяснений по поводу нарушения закона. Должностные лица, от которых зависит выполнение требований прокурора, обязаны выполнять их незамедлительно, представлять необходимые документы, выделять специалистов, организовывать проверки и проводить ревизии.

Актами прокурорского реагирования на установленные им нарушения закона могут быть:

- принесение протеста на противоречащий закону правовой акт;

- внесение представления об устранении нарушений;

- обращение в суд или арбитражный суд с требованием признать правовой акт недействительным;

- вынесение постановления о возбуждении уголовного дела, производства об административном правонарушении, об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебного органа;

- письменное требование о привлечении виновного лица к иной установленной законом ответственности;

- предостережение.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт, содержит требование отменить или изменить его и направляется органу или должностному лицу, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее 10-дневного срока с момента получения, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. О результатах рассмотрения протеста прокурору незамедлительно сообщается в письменном виде.

Представление об устранении нарушении закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствовавших. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. О несоответствии постановлений Правительства РФ Конституции и законам Российской Федерации Генеральный прокурор информирует Президента РФ.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению управомоченными органами или должностными лицами в установленный законом срок. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме. Постановление о возбуждении уголовного дела, как правило, направляется в орган дознания или предварительного следствия для производства расследования. Прокурор может и сам приступить к расследованию после возбуждения уголовного дела.

Такая отрасль прокурорского надзора, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, появилась относительно недавно, в связи с провозглашением Конституцией РФ прав и свобод гражданина высшей ценностью государства.

Предметом этой отрасли прокурорского 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 осуществлении надзора за соблюдением прав человека и гражданина прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы 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 человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба, использует полномочия, предоставленные прокурору при осуществлении общего надзора.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию.

В случае, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

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 свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде общей юрисдикции иск в интересах пострадавших.

Прокурор или его заместитель вправе принести протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Представление прокурора об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенное нарушение.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами.

Указанное направление прокурорского надзора охватывает две сферы деятельности: уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную.

Уголовно-процессуальная деятельность осуществляется органами дознания и следователями органов внутренних дел, прокуратуры, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы налоговой полиции. Прокурор осуществляет надзор за всеми этими органами независимо от ведомственной принадлежности. Полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия установлены уголовно-процессуальным законодательством. Прокурор имеет право истребовать и проверять уголовные дела, материалы и иные сведения о совершенных пре- ступлениях; санкционировать применение меры пресечения в виде заключения под стражу или залога; санкционировать производство обыска, отстранение обвиняемого от должности; продлевать сроки следствия и дознания, а также сроки содержания обвиняемого под стражей; утверждать обвинительное заключение, постановление о направлении дела в суд для решения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера; давать органам дознания и следователям письменные указания; давать согласие на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

При обнаружении нарушений закона прокурор вправе отменить незаконные и необоснованные постановления, вернуть уголовное дело для продолжения предварительного расследования, отстранить следователя или лицо, производящее дознание от расследования, передать дело другому следователю или передать уголовное дело от органа дознания в орган предварительного следствия. Прокурор также вносит в следственные подразделения и государственные органы, обладающие правами органа дознания, представления об устранении причин и условий, способствующих нарушениям закона в их процессуальной деятельности.

Оперативно-розыскная деятельность осуществляется оперативными подразделениями милиции, учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, следственных изоляторов. Федеральной службы безопасности, Федеральной службы налоговой полиции, таможенных органов РФ, Службы внешней разведки. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за этими органами заметно уже. Прокурор может требовать представления ему оперативно-служебных документов, явившихся основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий. Прокурор вправе давать оперативно- розыскным органам указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, находящимся в производстве следователей или по которым он сам ведет расследование. Он имеет право требовать прекращения незаконных, и необоснованных оперативно-розыскных мероприятий или отмены постановлений (о заведении или прекращении дел оперативного учета и др.), признанных им не соответствующими закону. Кроме того, прокурор использует и ряд полномочий, общих для всех направлений надзорной деятельности: вносит представления, опротестовывает акты, принятые органами, осуществляющими оперативно- розыскную деятельность, требует проведения проверки вышестоящими органами состояния законности, возбуждает уголовные дела в случае обнаружения преступных нарушений закона должностными лицами оперативно-розыскных органов.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

При осуществлении этого надзора прокурор вправе посещать в любое время указанные выше органы и учреждения, опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых лица задержаны, заключены под стражу, осуждены или подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами. Он имеет право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации соответствующих органов и учреждений, требовать объяснений от должностных лиц.

При обнаружении нарушений закона прокурор вправе вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производство по административным правонарушениям. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрации учреждения приостанавливается. Прокурор вправе отменить дисциплинарное взыскание, наложенное в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освободить их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно- психиатрическое учреждение. Постановления прокурора относительно исполнения установленного законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера или помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

В начало страницы

§ 11. Иные функции прокуратуры

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ органами прокуратуры осуществляется уголовное преследование, под которым следует понимать возбуждение уголовных дел в отношении конкретных лиц, производство предварительного следствия следователями прокуратуры, а также действия прокуроров, направленные на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступлений - дача указаний о возбуждении уголовного дела в отношении конкретных лиц, применение к ним меры пресечения, направление дела с обвинительным заключением в суд, а также поддержание государственного обвинения в суде.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами охватывает два аспекта его деятельности. В судебном разбирательстве по уголовным делам прокурор участвует в качестве государственного обвинителя и в этих случаях он осуществляет функцию уголовного преследования. Государственный обвинитель принимает участие в допросах подсудимого, потерпевшего, свидетелей, исследовании вещественных доказательств, документов, заключений экспертов. В судебных прениях он дает оценку собранным доказательствам, высказывает свое мнение о доказанности обвинения, квалификации преступления, о наказании и по другим вопросам, которые предстоит решить суду при вынесении приговора. Если прокурор придет к мнению, что обвинение не доказано, он вправе от него отказаться. После постановления приговора прокурор, если приходит к выводу, что допущена судебная ошибка, обязан принять меры к ее устранению, даже если это будет в пользу осужденного. В этих целях он или его заместитель (помощник, являвшийся государственным обвинителем) приносит в вышестоящий суд кассационный протест на необоснованный или незаконный приговор.

Участие прокурора в судебном рассмотрении гражданских дел имеет целью защиту прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Прокурор обладает правом обращаться с иском (заявлением) в суд, вступать в любое гражданское дело на любом этапе его рассмотрения судом, знакомиться с материалами гражданских дел, принимать участие в исследовании доказательств, представлять доказательства суду, давать заключения с точки зрения закона по существу рассматриваемого дела. После вынесения судом решения по гражданскому делу прокурор, если усмотрит нарушение закона, обязан принести протест на необоснованное или незаконное решение.

Прокурор или его заместитель вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда уголовное или гражданское дело, по которому приговор или решение вступили в законную силу. Усмотрев, что приговор или решение является незаконным или необоснованным, прокурор, в зависимости от его компетенции, приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением о внесении протеста к вышестоящему прокурору.

В связи с расширением функций арбитражных судов, увеличением количества дел, рассматриваемых в этих судах, и установлением состязательности в арбитражном процессе прокурор играет все более активную роль и в арбитражном судопроизводстве. Его участие является средством укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов, нарушенных или оспариваемых прав участников предпринимательской деятельности. Прокурор вправе предъявлять иск или заявление в арбитражный суд, участвовать в исследовании доказательств, знакомиться с материалами дела. Если решение арбитражного суда незаконно или необоснованно, прокурор обязан внести апелляционный или кассационный протест в установленном законом порядке.

Прокурор также может участвовать в рассмотрении судьей дела об административном правонарушении и опротестовать решение судьи по этому делу.

Координация работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью преследует цель добиться (при организующей роли прокуратуры) согласованности усилий по предупреждению и раскрытию преступлений, обеспечению неотвратимости ответственности за совершение уголовно наказуемых деяний.

В координационных совещаниях по проблемам борьбы с преступностью участвуют руководители органов прокуратуры, внутренних дел, Федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенных органов, юстиции.

По сложившейся практике руководители судебных органов в этих совещаниях не участвуют, поскольку перед судом стоит задача не борьбы с преступностью, а осуществления правосудия. Решения координационных совещаний носят рекомендательный характер и не могут влиять на судебную практику по уголовным делам.

Координационные совещания готовятся руководителями органов прокуратуры на основе анализа статистических и других данных, характеризующих динамику и структуру преступности, деятельность по обнаружению, предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений.

Другими формами координации являются проведение межведомственных совещаний, совместные проверки, составление совместных планов по организации борьбы с преступностью и др.

В начало страницы

§ 12. Правовой статус работников прокуратуры

Прокурорами и следователями прокуратуры могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них обязанности. При их назначении на должность может быть установлен испытательный срок продолжительностью до 6 месяцев. В исключительных случаях на должности помощников прокуроров и следователей прокуратур городов и районов могут назначаться лица, обучающиеся в высших учебных заведениях по юридической специальности.

Помимо перечисленных требований, лицо, занимающее должность прокурора, должно иметь и определенный жизненный опыт. Поэтому на должность прокурора города, района, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы помощником прокурора или следователем прокуратуры не менее 3 лет. На должность прокурора субъекта Российской Федерации назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее 5 лет.

Лицо, впервые назначаемое на должность, принимает Присягу прокурора (следователя).

Прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ присваиваются классные чины в соответствии с занимаемыми должностями и стажем работы. Работники военной прокуратуры имеют статус военнослужащих, проходят службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях и обладают правами и льготами, установленными Законом "О статусе военнослужащих". Им присваиваются воинские звания в порядке, установленном для военнослужащих, которые соответствуют классным чинам прокурорских работников территориальных прокуратур.

Важным условием независимости прокуроров и следователей прокуратуры при осуществлении ими своих служебных обязанностей является наделение их служебным иммунитетом, который выражается в том, что любая проверка о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела, производство расследования является исключительной компетенцией органов прокуратуры. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора или следователя, досмотр их вещей и используемого ими автотранспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом для обеспечения безопасности других лиц.

Прокуроры и следователи прокуратуры, являясь представителями государственной власти, находятся под защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные лица, на жизнь и здоровье которых совершается посягательство с целью воспрепятствования законной деятельности прокуроров и следователей, а также их имущество. Порядок и условия осуществления государственной защиты прокуроров и следователей прокуратуры определяются Законом "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов".

Прокуроры и следователи прокуратуры имеют право на ношение и применение специальных средств и огнестрельного оружия в порядке, определенном законодательством.

Прокуроры и следователи прокуратуры подлежат обязательному государственному страхованию, они имеют право пользоваться бесплатно всеми видами общественного транспорта городского, сельского и местного значения (кроме такси), иные льготы.

Прокуроры и следователи прокуратуры не имеют права совмещать свою работу с предпринимательской, коммерческой деятельностью, другой оплачиваемой работой. Они не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности.

В течение срока полномочий прокурор может быть освобожден от занимаемой должности по собственному желанию, в связи с выходом в отставку, в связи с переходом на другую работу, в связи с невозможностью исполнять свои обязанности по состоянию здоровья, по результатам аттестации, в случае совершения преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда, а также по другим основаниям, предусмотренным законодательством РФ о труде.

§ 13. Понятие, задачи, система и основные функции органов внутренних дел

Органы внутренних дел представляют собой сложную, разветвленную систему, в которую входят в качестве ее функциональных элементов (подсистем) милиция, пожарная охрана, внутренние войска, следственный аппарат и др. Органы внутренних дел являются частью органов государственной исполнительной власти. Они занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов, поскольку выполняют наибольший объем работы, связанной с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений.

Единого законодательства, регламентирующего организацию и деятельность органов внутренних дел, в настоящее время не существует. Основным законом, определяющим организацию милиции, входящей в состав органов внутренних дел, ее права и обязанности, является Закон РСФСР "О милиции". Деятельность других подразделений органов внутренних дел регламентируется УПК РСФСР, Кодексом об административных правонарушениях РСФСР, Законом "Об оперативно-розыскной деятельности" и др. Организация органов внутренних дел осуществляется и в соответствии с другими нормативными актами, в том числе Положением о Министерстве внутренних дел РФ.

В соответствии с этим Положением на органы внутренних дел возлагаются следующие задачи:

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов, независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности;

- организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений.

Свою деятельность органы внутренних дел строят в соответствии с принципами уважения и соблюдения прав человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, взаимодействия с органами государственной власти и управления, общественными организациями, гражданами, средствами массовой информации.

Органы внутренних дел образуют централизованную систему, возглавляемую Министерством внутренних дел РФ, действующим в соответствии с законами и Положением о МВД РФ, утвержденным Указом Президента РФ.

Основными задачами, стоящими перед Министерством внутренних дел РФ, являются руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности, совершенствование правовой базы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности, обеспечение профессиональной подготовки, правовой и социальной защищенности личного состава органов внутренних дел и внутренних войск, развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

В соответствии с этими задачами МВД РФ определяет основные приоритетные направления деятельности органов внутренних дел, разрабатывает и реализует комплексные программы совершенствования их деятельности, организует и проводит исследования проблем охраны общественного порядка, безопасности дорожного движения, выявления, предупреждения и раскрытия преступлений, обеспечивает внедрение достижений науки и техники в деятельность органов внутренних дел. МВД РФ организует оказание методической и практической помощи нижестоящим подразделениям по всем вопросам, отнесенным к их компетенции. На МВД РФ возложена и организация контактов с правоохранительными органами зарубежных государств по вопросам деятельности органов внутренних дел.

Структурно Министерство внутренних РФ дел состоит из нескольких главных управлений и управлений. Ведущими из них являются Главное управление уголовного розыска, Главное управление по борьбе с экономическими преступлениям, Главное управление по борьбе с организованной преступностью, Главное управление инспекции по безопасности дорожного движения, Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление государственной противопожарной службы, Главное управление внутренних дел на транспорте, Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Следственный комитет, Главное командование внутренними войсками.

Каждое из структурных подразделений осуществляет работу по организации деятельности в аналогичных подразделениях нижестоящих органов внутренних дел, оказывает им методическую и практическую помощь. Кроме того, многие подразделения непосредственно осуществляют правоохранительную деятельность. Например, Следственный комитет МВД РФ осуществляет расследование особо сложных уголовных дел. Главное управление уголовного розыска принимает оперативно-розыскные меры для раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений, имеющих большое общественное значение, и т. д.

В состав Министерства внутренних дел РФ входят также Штаб, Национальное центральное бюро Интерпола, Центр общественных связей и различные вспомогательные подразделения.

Возглавляет Министерство внутренних дел РФ министр, который непосредственно или через своих заместителей руководит структурными подразделениями Министерства. Министр, его заместители и Главнокомандующий внутренними войсками назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ.

В МВД РФ образуется коллегия в составе министра, его заместителей, Главнокомандующего внутренними войсками, других руководящих работников органов внутренних дел. Численность коллегии устанавливается Президентом РФ, а ее состав, кроме лиц, входящих в нее по должности - Правительством РФ. Коллегия рассматривает особо важные вопросы организации и деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Решения коллегии принимаются большинством голосов и приводятся в исполнение прика- зами министра. Министр назначает также начальников главных управлений внутренних дел, управлений внутренних дел, управлений внутренних дел на транспорте. Министры внутренних дел республик в составе РФ назначаются на должности в порядке, установленном конституциями этих республик.

Часть подчиненных Министерству органов образуются и действуют в соответствии с административно-территориальным делением государства, другие - в соответствии с организацией воздушного, водного, железнодорожного транспорта, организацией внутренних войск и т. д.

Основными структурными звеньями системы органов внутренних дел, помимо Министерства внутренних дел РФ, являются:

- министерства внутренних дел республик, главные управления (управления) внутренних дел краев, областей, других субъектов РФ, отделы внутренних дел районов, городов;

- управления и отделы внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте;

- управления и отделы 8 Главного управления внутренних дел (на режимных объектах);

- региональные управления по борьбе с организованной преступностью;

- внутренние войска, состоящие из округов, соединений, воинских частей, воинских образовательных учреждений.

В систему органов внутренних дел входят также окружные управления материально- технического и военного снабжения, образовательные учреждения, Всероссийский научно- исследовательский институт и другие научно-исследовательские учреждения.

Органы внутренних дел являются многофункциональными правоохранительными органами. Основными видами правоохранительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, являются:

- административная, связанная с охраной общественного порядка, организацией безопасности дорожного движения, противопожарной безопасности;

- уголовно-процессуальная, включающая расследование преступлений, а также связанное с ним рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях, подготовка материалов в протокольной форме;

- оперативно-розыскная деятельность по выявлению и раскрытию преступлений, розыску лиц, совершивших преступления и скрывшихся от органов предварительного расследования и суда, бежавших из мест лишения свободы, без вести пропавших.

Большое место в деятельности органов внутренних дел занимает выдача паспортов, разрешений на ношение и хранение огнестрельного, газового оружия, выдача лицензий на занятие частной охранной и детективной деятельностью. Органы внутренних дел осуществляют обеспечение безопасности некоторых категорий должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, охрану объектов собственности по договорам.

До недавнего времени значительное место в правоохранительной деятельности органов внутренних дел отводилось функции исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы, назначенных судом. Однако в связи с осуществляемой реформой по разграничению правоохранительных функций органы, исполняющие наказание в виде лишения свободы, переданы из ведения МВД РФ в распоряжение Министерства юстиции РФ.

В начало страницы

§ 14. Милиция, ее задачи и организация

Основной частью органов внутренних дел является милиция, представляющая собой систему государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Правовой основной деятельности милиции является Закон РСФСР "О милиции", где урегулированы организация милиции, права и обязанности сотрудников милиции, гарантии их правовой и социальной защиты.

Задачами милиции являются обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита частной, государственной муниципальной и иных форм собственности, оказание помощи физическим юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных Законом "О милиции".

Деятельность милиции осуществляется в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, гласности, во взаимодействии с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка.

В соответствии с Конституцией РФ, провозгласившей права и свободы человека высшей ценностью, приоритет в деятельности милиции занимает защита прав и свобод человека и гражданина независимо от его гражданства, имущественного, социального, должностного положения, образования, пола, возраста, политических и иных убеждений.

Милиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему достоинство человека обращению, она не имеет права собирать, хранить, использовать и распространять сведения, относящиеся к личной жизни человека, без его согласия, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Милиция в Российской Федерации подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности.

В своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел Российской Федерации, а милиция общественной безопасности - также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министр внутренних дел Российской Федерации осуществляет руководство всей милицией в Российской Федерации.

Руководство милицией в субъектах Российской Федерации осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации.

В районах, городах и иных муниципальных образованиях руководство милицией осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые на должность министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Руководство милицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации.

Криминальная милиция является органом дознания.

Основными задачами криминальной милиции являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия обязательно, организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Криминальная милиция оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Криминальная милиция осуществляет, в основном, оперативно-розыскную деятельность, направленную на выявление, предупреждение и раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений, розыск различных лиц, а также криминалистические и экспертные исследования разного рода материальных объектов в целях получения доказательств по уголовному делу, и уголовно-процессуальную деятельность: проверку заявлений и сообщений о преступлениях, по которым обязательно производство предварительного следствия, производит дознание в виде неотложных следственных действий, исполняет поручения следователей о производстве следственных и розыскных действий, оказывает им помощь в проведении следственных действий.

Состав и численность криминальной милиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определяются Правительством Российской Федерации.

Милиция общественной безопасности является органом дознания. Состав милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, определяются Правительством Российской Федерации.

К милиции общественной безопасности относятся подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел, порядок создания, реорганизации и ликвидации которых определяется министром внутренних дел Российской Федерации. В том же порядке утверждаются нормативы численности указанных подразделений.

Перечень объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел, определяется Правительством Российской Федерации.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности. Милиция общественной безопасности оказывает содействие криминальной милиции в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Деятельность милиции общественной безопасности более многообразна, чем деятельность криминальной милиции. Первое место в деятельности милиции общественной безопасности занимает административная деятельность по охране общественного порядка, организации безопасности дорожного движения. Важная роль отводится и уголовно- процессуальной деятельности: милиция общественной безопасности ведет прием и проверку заявлений и сообщений о преступлениях, отнесенных законом к компетенции органов дознания, осуществляет расследование уголовных дел о таких преступлениях и подготовку материалов в протокольной форме, исполняет поручения следователя о производстве следственных действий, содержит в изоляторах временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц. Большое значение имеет также деятельность милиции общественной безопасности по выдаче лицензий на занятие частной детективной и охранной деятельностью, на ношение и хранение огнестрельного и газового оружия. Практически все подразделения милиции общественной безопасности своей деятельностью осуществляют профилактику правонарушений.

Деятельность милиции общественной безопасности подконтрольна не только вышестоящему органу внутренних дел, но и местной администрации, т. е. имеет двойное подчинение. Это связано с тем, что милиция общественной безопасности решает большей частью вопросы местного значения. Основная часть милиции общественной безопасности содержится за счет местных бюджетов. Местная администрация вправе создавать, реорганизовывать и ликвидировать по согласованию с Министерством внутренних дел РФ подразделения милиции, содержащиеся за счет местного бюджета, увеличивать в пределах имеющихся средств расходы на содержание милиции, устанавливать дополнительную штатную численность милиции общественной безопасности.

Дальнейшая реформа милиции предполагает полное выделение милиции общественной безопасности из ведения Министерства внутренних дел РФ с передачей ее в исключительное ведение органов местного самоуправления.

Милиция вправе:

- проверять у граждан и должностных лиц документы, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения, а при наличии достаточных данных о том, что они имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества, производить в порядке, установленном федеральным законом, личный досмотр лиц, досмотр их вещей, ручной клади и багажа, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения; проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на милицию законодательством Российской Федерации;

- вызывать граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам и материалам, в случаях, предусмотренных законом, подвергать их приводу;

- получать от граждан и должностных лиц объяснения, сведения, справки, документы;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание, применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

- задерживать на срок до трех часов лиц, незаконно проникнувших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые милицией территории и объекты, проверять у них документы, удостоверяющие личность, получать от указанных лиц объяснения, производить в установленном федеральным законом порядке их личный досмотр и досмотр их вещей, а также досмотр их транспортных средств, с помощью которых были совершены проникновение либо попытка проникновения на охраняемые милицией территории и объекты;

- производить уголовно-процессуальные действия;

- задерживать и содержать под стражей подозреваемых и лиц, которым мерой пресечения избрано заключение под стражу;

- задерживать и доставлять в специальные учреждения лиц, уклоняющихся от назначенных принудительных мер медицинского и воспитательного характера;

- задерживать и доставлять в приемники-распределители, центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей, а также центры социальной реабилитации лиц в случаях и порядке, определенных законом;

- задерживать и доставлять в медицинские учреждения лиц, находящихся в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке;

- задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступлений или административных правонарушений до передачи военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей;

- осуществлять оперативно-розыскные меры в соответствии с федеральным законом;

- применять предусмотренные законом меры по контролю в отношении лиц, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно;

- входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на территорию и помещения, занимаемыми организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, или при наличии достаточных оснований полагать, что там совершено или совершается преступление, а также для обеспечения личной безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах. В производственные, складские, торговые, служебные и иные помещения сотрудники милиции вправе входить и при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, производить их осмотр, опечатывать кассы, хранилища, приостанавливать до устранения допущенных нарушений деятельность торговых предприятий;

- временно ограничивать и запрещать движение автотранспорта, запрещать эксплуатацию транспортных средств, производить досмотр автотранспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях.

Милиция имеет право в пределах и условиях, установленных законом, на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

К основным обязанностям милиции относятся:

- предотвращение и пресечение преступлений и административных правонарушений, оказание помощи гражданам, пострадавшим от правонарушений, а также находящимся в беспомощном состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

- принимать и регистрировать заявления, сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, возбуждать уголовные дела, производить дознание, раскрывать преступления;

- разыскивать лиц, совершивших преступление, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших;

- обеспечивать правопорядок на улицах, других общественных местах, регулировать дорожное движение, производить регистрацию и учет автотранспорта;

- выдавать в соответствии с федеральным законом лицензии на продажу или приобретение гражданского и служебного оружия, коллекционирование и экспонирование оружия и патронов к нему, разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз из Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему, а также разрешение на хранение и использование отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового оружия, полученного во временное пользование в органах внутренних дел, разрешения на хранение и перевозку автомобильным транспортом взрывчатых материалов промышленного применения; контролировать соблюдение установленных федеральным законом правил оборота служебного и гражданского оружия;

- охранять на основе договоров с физическими или юридическими лицами принадлежащее им имущество, обеспечивать сохранность найденного и бесхозного имущества, кладов;

- применять меры безопасности, предусмотренные федеральным законом, в отношении судей, народных заседателей, присяжных заседателей, прокуроров, следователей, судебных исполнителей, должностных лиц контролирующих органов и органов внутренних дел, а также их близких; применять предусмотренные федеральным законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству, их близких, жизнь, здоровье или имущество которых находятся в опасности.

Милиция выполняет и другие обязанности, предусмотренные в Законе "О милиции".

Сотрудниками милиции в Российской Федерации являются граждане Российской Федерации, состоящие на должностях рядового или начальствующего состава органов внутренних дел, которым в установленном порядке присвоены специальные звания рядового или начальствующего состава милиции.

Сотрудники милиции могут проходить службу не на должностях рядового или начальствующего состава в случаях:

а) нахождения в распоряжении органов внутренних дел;

б) нахождения за штатом;

в) прикомандирования к органам государственной власти, а также к иным организациям.

На службу в милицию принимаются граждане РФ в возрасте от 18 до 35 лет, не имеющие судимости, способные по состоянию здоровья, деловым и личным качествам исполнять служебные обязанности. Им устанавливается испытательный срок от трех месяцев до полугода в зависимости от подготовки и занимаемой должности. Сотрудники милиции в подтверждение своих полномочий имеют служебное удостоверение установленного МВД РФ образца и жетон с личным номером. Они имеют право на постоянное хранение и ношение табельного огнестрельного оружия и специальных средств. Порядок выдачи, ношения и хранения указанных оружия и специальных средств определяется министром внутренних дел Российской Федерации. Принятые на службу в милицию принимают присягу сотрудников органов внутренних дел.

Законные требования сотрудников милиции обязательны для исполнения. Их невыполнение или препятствование совершению возложенных на сотрудника милиции обязанностей влекут установленную законом ответственность. При осуществлении своих полномочий сотрудник милиции подчиняется только непосредственному и прямому начальнику. Никто не имеет права вмешиваться в законную деятельность сотрудника милиции, понуждать его к действиям, выходящим за рамки его полномочий. Сотрудникам милиции запрещается выполнять оплачиваемую работу на условиях совместительства, заниматься индивидуальной или предпринимательской деятельностью. По истечении определенных лет службы, они имеют право на специальное пенсионное обеспечение. Сотрудники милиции пользуются различными льготами: увеличенным отпуском, бесплатным проездом на общественном транспорте и на железнодорожном транспорте при следовании к месту проведения отпуска и т. д. Сотрудники милиции подлежат обязательному государственному страхованию за счет бюджета. При их гибели в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей семье погибшего выплачивается денежная компенсация в размере его десятилетнего денежного содержания, а при ранении, в результате которого сотрудник милиции не может более проходить службу, - в размере пятилетнего денежного содержания.

Милиция не имеет права вмешиваться в политическую деятельность. В милиции запрещено создание партий и политических движений, но для защиты своих личных и имущественных интересов сотрудники милиции могут объединяться в профессиональные союзы.

Сотрудник милиции может быть уволен:

а) по собственному желанию;

б) по достижении предельного возраста, установленного Положением о службе в органах внутренних дел;

в) по выслуге срока службы, дающего право на пенсию (по инициативе сотрудника либо с его согласия);

г) по окончании срока службы, предусмотренного контрактом;

д) в связи с нарушением ими условий контракта;

е) по сокращению штатов;

ж) по болезни - на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел;

з) по ограниченному состоянию здоровья - на основании заключение военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе;

и) в связи с восстановлением на должность сотрудника, ранее занимавшего эту должность;

к) по служебному несоответствию занимаемой должности вследствие не достаточной квалификации по результатам аттестации;

л) за грубое либо систематическое нарушение дисциплины;

м) за совершение проступка, порочащего честь сотрудника милиции;

н) в связи с вступлением в силу обвинительного приговора суда.

Указанный перечень оснований увольнения сотрудников милиции является исчерпывающим.

В начало страницы

§ 15. Другие структурные формирования системы органов внутренних дел. Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел

В составе органов внутренних дел действует система следственных органов, возглавляемая Следственным комитетом МВД РФ. Следователи органов внутренних дел осуществляют расследование большинства тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых на территории Российской Федерации.

Следственный комитет МВД РФ как структурное подразделение министерства внутренних дел обеспечивает организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных следственных подразделений, осуществляет ведомственный контроль за производством предварительного следствия и расследование особо сложных в доказывании преступлений дел, имеющих особое общественное значение. Возглавляет следственный комитет начальник, являющийся одновременно заместителем министра внутренних дел РФ и ему непосредственно подчиняющийся. В cocтаве Следственного комитета действуют подразделения зонального контроля осуществляющие ведомственный контроль за определенными, закрепленными за ними нижестоящими следственными подразделениями, и следственная часть, имеющая в своей структуре подразделения (отделы), специализирующиеся на расследовании определенных категорий дел.

Нижестоящие следственные подразделения второго звена - следственного управления МВД республик в составе РФ и ГУВД (УВД) других субъектов Российской Федерации - имеют примерно такую же структуру. Начальник следственного управления подчиняется начальнику Следственного комитета МВД РФ, а также министру внутренних дел республики, начальнику Главного управления (управления) внутренних дел, заместителем которого он является по должности.

Нижестоящими следственными подразделениями являются следственные отделы районных, городских органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте. Они не имеют структурных подразделений, но возможна специализация следователей по определенным категориям уголовных дел. Начальник следственного отдела (отделения) подчиняется начальнику городского (районного) органа внутренних дел, органа внутренних дел на транспорте, является его заместителем, а также начальнику вышестоящего следственного подразделения.

Для обеспечения пожарной безопасности, организации государственного пожарного надзора, пожарной охраны объектов и пожаротушения в органах внутренних дел организована противопожарная служба, возглавляемая Главным управлением Государственной противопожарной службы МВД РФ, в составе которого имеются следующие структурные подразделения: координации и правового обеспечения пожарной безопасности; информационного обеспечения, науки и целевых программ; противопожарной пропаганды и связи с общественностью; организации государственного пожарного надзора; нормативно-техническое; организации службы и пожаротушения; пожарной охраны объектов; пожарной техники и вооружения. Главное управление государственной противопожарной службы МВД РФ осуществляет ведомственное руководство нижестоящими подразделениями, организует разработку государственных мер в области пожарной безопасности, организацию подготовки кадров для Государственной противопожарной службы, противопожарную пропаганду. Оно является государственным заказчиком на пожарную технику и пожарно-техническую продукцию.

Нижестоящими органами Государственной противопожарной службы являются управления (отделы) Государственной противопожарной службы, организованные в соответствии с административно-территориальным делением РФ, подразделения и иные органы управления Государственной противопожарной службы, научно-исследовательские учреждения, учебные заведения пожарно-технического профиля, войсковые части, другие предприятия и учреждения, осуществляющие свою деятельность в сфере пожарной безопасности. Государственная противопожарная служба имеет право вносить предложения о проведении неотложных противопожарных мероприятий, давать должностным лицам и гражданам предписания об устранении нарушений требований пожарной безопасности, в случае уклонения от исполнения этих предписаний применяет административные взыскания. С целью проверки противопожарного состояния работники службы могут беспрепятственно входить на территорию и во все помещения предприятий. Государственная противопожарная служба осуществляет и уголовно-процессуальную деятельность. Законом она наделена правами органа дознания и в соответствии с этим производит дознание по делам о пожарах и нарушениях правил пожарной безопасности.

В систему МВД РФ входят внутренние войска, состоящие из округов, органов управления внутренними войсками, воинских соединений и частей оперативного назначения, по охране важных государственных объектов и специальных грузов, воинских частей по конвоированию, специальных моторизованных, авиационных и морских воинских частей, военных образовательных учреждений, учреждений обеспечения деятельности внутренних войск. О важной роли, которая отводится внутренним войскам, свидетельствует то, что они организованы и действуют в соответствии с Федеральным законом "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации". Внутренние войска предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, зашиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств. В связи с этими целями на внутренние войска возложены задачи: участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, охрана важных госу- дарственных объектов и специальных грузов, конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу, участие в территориальной обороне РФ, оказание содействия пограничным войскам Федеральной пограничной службы РФ в охране государственной границы.

Руководство внутренними войсками осуществляет Президент РФ. Он утверждает их состав, численность, структуру, принимает решение о дислокации и передислокации частей, о привлечении внутренних войск для участия совместно с органами внутренних дел в обеспечении режима чрезвычайного положения, назначает на должность Главнокомандующего внутренними войсками и освобождает его от должности. Непосредственное руководство внутренними войсками возложено на министра внутренних дел РФ. Он несет ответственность за правомерность действий внутренних войск, издает нормативные акты по вопросам организации деятельности внутренних войск и т. д. Главнокомандующий внутренними войсками является заместителем министра внутренних дел РФ и прямым начальником всего личного состава внутренних войск. Он осуществляет управление внутренними войсками, несет персональную ответственность за боевую и мобилизационную готовность внутренних войск, успешное выполнение поставленных перед ними задач.

В качестве структурного подразделения в состав Министерства внутренних дел РФ входит Главное командование внутренних войск. Оперативно-территориальными объединениями внутренних войск являются округа, в которые включаются соединения и воинские части. Возглавляют округа командующие войсками округа внутренних войск. Для командиров специальных моторизованных соединений и воинских частей внутренних войск старшими оперативными начальниками, кроме того, являются министры внутренних дел, начальники главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации, на территории которых дислоцированы эти соединения и части. Они вправе привлекать соединения и части внутренних войск к охране общественного порядка, для ликвидации совместно с органами внутренних дел массовых беспорядков. Однако соединения и части внутренних войск запрещено использовать для пресечения несанкционированных митингов и демонстраций мирного характера.

Надзор за точным и неуклонным исполнением законов органами внутренних дел возложен на прокуратуру. Она осуществляет надзор за всеми видами правоохранительной деятельности этих органов: административной, оперативно-розыскной, уголовно- процессуальной. Прокуратура также осуществляет надзор и за исполнением законов внутренними войсками, за законностью содержания задержанных и арестованных в изоляторах временного содержания, помещения в приемник-распределитель. Полномочия прокурора при осуществлении надзора определяются действующим законодательством.

Контроль за деятельностью органов внутренних дел осуществляется различными органами. Прежде всего это ведомственный контроль, осуществляемый контрольно- методическими подразделениями вышестоящих органов внутренних дел. В органах внутренних дел создана служба собственной безопасности, осуществляющая выявление среди сотрудников лиц, совершающих должностные преступления. Деятельность милиции общественной безопасности подконтрольна и органам местного самоуправления. Государственный контроль за деятельностью Министерства внутренних дел РФ осуществляют Президент и Правительство РФ.

Судебный контроль осуществляется при рассмотрении судами уголовных дел и дел об административных правонарушениях, поступивших из органов внутренних дел, жалоб на незаконное задержание и применение меры пресечения - заключения под стражу, жалоб на незаконные решения органов внутренних дел, ограничивающие права граждан.

§ 16. Понятие и виды органов обеспечения безопасности

Обеспечение безопасности в учебной литературе по курсу "Правоохранительные органы Российской Федерации" обычно рассматривалось в качестве функции лишь федеральной службы безопасности (ФСБ). В учебнике под ред. проф. В.П. Ботнева дана характеристика более широкого круга органов безопасности, что представляется вполне оправданным с учетом положений Закона РФ "О безопасности". В соответствии с Законом РФ "О безопасности" органами обеспечения безопасности РФ являются: Вооруженные Силы, органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной власти и их высших должностных лиц, налоговой службы, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны, внутренние войска, пограничные войска, органы, обеспечивающие безопасное проведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и сельском хозяйстве, службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможни, природоохранительные органы, органы охраны здоровья населения. Создание органов обеспечения безопасности, не предусмотренных законом РФ, не допускается.

Каждый из этих органов обладает собственными задачами и компетенцией. Одни создаются для отражения внешней угрозы (Вооруженные Силы, органы внешней разведки), другие - для отражения внутренних угроз безопасности (органы внутренних дел, внутренние войска). Некоторые органы обеспечивают безопасность как от внутренних, так и от внешних угроз. К ним относятся федеральная служба безопасности, таможенные органы.

Общее руководство органами обеспечения безопасности возложено на Президента РФ. Он возглавляет Совет Безопасности, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию обеспечения внутренней и внешней безопасности, контролирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности.

Совет Безопасности РФ является конституционным органом, на который возложена подготовка решений Президента РФ в области обеспечения безопасности. Он рассматривает вопросы внутренней и внешней политики России в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, решения стратегических проблем государственной, экономической, социальной, оборонной, экологической и иных видов безопасности, прогнозирования чрезвычайных ситуаций, принятия мер по их предотвращению и преодолению их последствий.

Совет Безопасности организуется и действует в соответствии с Конституцией РФ, Законом "О безопасности" и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ.

Задачами Совета Безопасности являются:

- определение жизненно важных интересов личности, общества, государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организации подготовки федеральных программ ее обеспечения;

- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь за собой существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации;

- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

- разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

- совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

В состав Совета Безопасности входят председатель, секретарь, постоянные члены и члены Совета Безопасности. Председателем Совета Безопасности является Президент РФ. Секретарь Совета Безопасности является его постоянным членом и назначается Президентом РФ. Члены Совета Безопасности назначаются Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности. Ими могут быть руководители федеральных министерств и ведомств - внутренних дел, внешней разведки и другие должностные лица.

Совет Безопасности может образовывать постоянные и временные межведомственные комиссии.

Совет Безопасности является совещательным органом. Его решения вступают в законную силу только после утверждения их Председателем Coвета Безопасности - Президентом РФ. Решения Совета Безопасности по важнейшим вопросам оформляются указами Президента РФ.

В начало страницы

§ 17. Органы федеральной службы безопасности

Органы федеральной службы безопасности осуществляют контрразведывательную деятельность против разведывательной деятельности иностранных спецслужб, ведут работу по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений, посягающих на конституционный строй, суверенитет и обороноспособность государства, здоровье нации.

Организация и деятельность федеральных органов безопасности осуществляется на основе Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации", а также Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ. Принципами деятельности федеральных органов государственной безопасности являются законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, гуманизм, единство системы Федеральной службы безопасности и централизация управления, сочетание гласных и негласных методов и средств.

Руководство органами федеральной службы безопасности осуществляет Президент РФ, который утверждает Положение о Федеральной службе безопасности, назначает и освобождает от должности директора Федеральной службы безопасности, утверждает состав коллегии, определяет численный состав сотрудников федеральной службы безопасности.

Органы федеральной службы безопасности образуют централизованную систему, которую составляют:

- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

- управления (отделы) Федеральной службы безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

- управления (отделы) Федеральной службы безопасности в Вооруженных Силах, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах, управления (органы безопасности в войсках).

Возглавляет систему органов федеральной службы безопасности Федеральная служба безопасности (ФСБ) РФ на правах министерства, главой которой является Директор, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ. В структуру ФСБ РФ входят департаменты: контрразведки, по борьбе с терроризмом, анализа, прогноза и стратегического планирования, организационно-кадровой работы, обеспечения деятельности; управления: разработки и пресечения деятельности преступных организаций, следственное, оперативно-поисковое, оперативно-технических мероприятий, собственной безопасности, делами; следственный изолятор; научно-исследовательский центр.

Для рассмотрения важнейших вопросов деятельности федеральных органов безопасности в ФСБ РФ образуется коллегия в составе Директора ФСБ, его заместителей, руководящих работников Федеральной службы безопасности.

Деятельность органов ФСБ осуществляется по трем направлениям: контрразведывательная деятельность, борьба с преступностью, разведывательная деятельность.

Контрразведывательная деятельность направлена на выявление, предупреждение и пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. Осуществляется эта деятельность с применением как гласных, так и негласных средств и методов. Осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей конституционное право граждан на тайну телефонных пе- реговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, допускается только на основании судебного решения. Контрразведывательная деятельность, затрагивающая неприкосновенность жилища, допускается только в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения.

Борьба с преступностью осуществляется путем осуществления оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных мер по выявлению и раскрытию таких преступлений, как шпионаж, террористическая деятельность, незаконный оборот наркотиков и оружия, коррупция, контрабанда и других мер, отнесенных законом к компетенции органов федеральной службы безопасности, а также по выявлению и пресечению деятельности преступных групп, ставящих перед собой цель насильственного изменения конституционного строя России. Эта деятельность регламентируется Законом "Об оперативно-розыскной деятельности", уголовно-процессуальным законодательством.

Разведывательная деятельность осуществляется органами ФСБ в целях получения информации об угрозах безопасности РФ во взаимодействии с органами внешней разведки.

Органы Федеральной службы безопасности наделены законом следующими основными правами:

- осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, дознание и предварительное следствие по делами, отнесенным законом к компетенции ФСБ;

- проникать в специальные службы и организации иностранных государств, производящих разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, а также в преступные группы;

- осуществлять контроль за обеспечением режима секретности при обращении с шифровальной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности (за исключением учреждений РФ, находящихся за ее пределами);

- пользоваться в случаях, не терпящих отлагательства, транспортными средствами предприятий, учреждений и организаций для преследования преступников, доставления граждан в лечебные учреждения, для проезда к месту происшествия;

- беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на территории и в помещения предприятий, учреждений и организаций в случае, если имеются достаточные основания полагать, что там совершено или совершается преступление, отнесенное законом к компетенции органов ФСБ, а также в случае преследования лиц, совершивших эти преступления;

- проверять у граждан и должностных лиц документы, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления;

- использовать в целях зашифровки личности сотрудников органов ФСБ, ведомственной принадлежности их подразделений, помещений и транспортных средств документы других министерств, ведомств, предприятий, организаций;

- оказывать содействие предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности в разработке мер по защите коммерческой тайны.

Основными обязанностями органов Федеральной службы безопасности являются:

- информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, по их поручению - федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;

- выявление, предупреждение и пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, также деятельности отдельных граждан, направленной на нанесение ущерба РФ, преступлений, отнесенных законом к компетенции органов ФСБ;

- добывание разведывательной информации в интересах обеспечение безопасности РФ, повышения ее экономического, научно-технического оборонного потенциала;

- обеспечение безопасности в Вооруженных Силах, пограничных войсках, внутренних войсках, войсках Федерального агентства правительственной связи и информации, железнодорожных войсках, войсках гражданской обороны, иных воинских формированиях, а также в органах внутренних дел, органах налоговой полиции, таможенных органах, органах правительственной связи и информации; объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, других стратегических объектов, в сфер космических исследований и приоритетных научных разработок;

- обеспечение безопасности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ;

- участие в разработке мер по защите сведений, составляющих государственную тайну, осуществление контроля за обеспечением их сохранности.

Сотрудниками Федеральной службы безопасности являются как военнослужащие проходящие службу в органах ФСБ в установленном законом порядке, так и гражданские лица. На службу в органы ФСБ принимаются лица, способные по своим моральным, деловым качествам и состоянию здоровья выполнять возложенные на них обязанности. При выполнении своих должностных обязанностей сотрудник ФСБ подчиняется только своим непосредственным и прямым начальникам. Никто не вправе вмешиваться в законную деятельность сотрудников органов ФСБ. При осуществлении своих должностных обязанностей сотрудник ФСБ не может быть подвергнут приводу, задержанию, личному досмотру. Не допускается личный досмотр его вещей, принадлежащего или используемого им транспорта без официального представителя органов ФСБ или решения суда. Сведения о сотрудниках, осуществляющих задание в спецслужбах иностранных государств или преступных группах, составляют государственную тайну.

Сотрудники органов ФСБ имеют право бесплатного проезда на общественном транспорте, ряд других материальных льгот. Увольнение на пенсию осуществляется как по достижении предельного возраста, так и по выслуге лет.

Сотрудники Федеральной службы безопасности не имеют права вмешиваться в политическую деятельность. В связи с этим в органах ФСБ запрещено создание партий и политических движений. Сотрудники органов ФСБ не имеют права заниматься предпринимательской и другой коммерческой деятельностью, оказывать кому-либо содействие в этом.

Надзор за соблюдением законов в деятельности органов Федеральной службы безопасности осуществляет прокуратура. Предметом надзора является и оперативно- розыскная, и уголовно-процессуальная деятельность органов ФСБ. Полномочия прокурора при осуществлении надзора определяются действующим законодательством.

Судебный контроль осуществляется при рассмотрении уголовных дел, поступивших из органов ФСБ, жалоб на незаконное применение задержания и заключения под стражу, на решения органов ФСБ ограничивающих права и свободы граждан.

Ведомственный контроль осуществляют вышестоящие подразделения органов Федеральной службы безопасности. В составе органов ФСБ действует служба собственной безопасности, осуществляющая выявление сотрудников, совершивших должностные преступления.

Государственный контроль за органами Федеральной службы безопасности возложен на Президента РФ, Правительство РФ и Федеральное Собрание.

В начало страницы

§ 18. Органы внешней разведки

Органами внешней разведки являются специальные государственные органы, осуществляющие защиту граждан, общества и государства от внешней угрозы. Разведывательная деятельность осуществляется как самостоятельными, так и входящими в структуру других органов исполнительной власти органами внешней разведки.

Деятельность органов внешней разведки, их организация осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О внешней разведке". Она заключается в добывании и обработке информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах иностранных государств, организаций и лиц, оказании содействия в обеспечении безопасности граждан. Разведывательная деятельность осуществляется на основе принципов законности, разделения полномочий федеральных органов исполнительной власти, входящих в состав сил обеспечения безопасности РФ, уважения прав и свобод человека и гражданина, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Задачами органов внешней разведки являются обеспечение Президента, Федерального Собрания и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях; обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности; содействие экономическому, научно- техническому прогрессу страны.

Разведывательную деятельность запрещено осуществлять для достижения антигуманных и не предусмотренных законом целей.

Осуществление разведывательной деятельности возложено на:

- Службу внешней разведки Российской Федерации;

- органы разведки Министерства обороны;

- органы разведки Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ;

- органы разведки Федеральной пограничной службы РФ;

- органы разведки Федеральной службы безопасности РФ.

В процессе разведывательной деятельности органами внешней разведки используются как гласные, так и негласные средства и методы. На территории Российской Федерации применение этих средств и методов в отношении граждан РФ не допускается.

Надзор за соблюдением законов органами внешней разведки осуществляет прокуратура. За деятельностью органов внешней разведки установлен парламентский контроль, осуществляемый в порядке, предусмотренном законом. Общее руководство органами внешней разведки, включая контроль и координацию деятельности, осуществляет Президент РФ.

В начало страницы

§ 19. Федеральная пограничная служба Российской Федерации

Федеральная пограничная служба РФ (ФПС) является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной пограничной политики Российской Федерации в сфере охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Охрана государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

Организация и деятельность Федеральной пограничной службы осуществляется на основании Закона РФ "О Государственной границе Российской федерации", а также Положения о Федеральной пограничной службе РФ, утвержденного Указом Президента РФ.

Органы федеральной пограничной службы образуют централизованную систему, возглавляемую Федеральной пограничной службой РФ. В эту систему включаются:

- органы пограничного контроля;

- органы внешней разведки;

- оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность;

- пограничная стража;

- пограничные войска и воинские образовательные учреждения;

- другие органы пограничной службы, подчиненные Федеральной пограничной службе РФ.

Федеральная пограничная служба РФ и ее органы находятся в ведении Президента РФ по вопросам, закрепленным за ними Конституцией РФ, и подчиняются Правительству РФ.

Федеральная пограничная служба РФ в пределах своей компетенции совместно с федеральными органами исполнительной власти организует и обеспечивает защиту государственной границы на суше, море, реках, иных водоемах, в пунктах пропуска через государственную границу; организует пропуск через государственную границу РФ лиц, животных, транспортных средств и грузов; организует разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность; обеспечивает руководство органами и войсками федеральной пограничной службы; участвует в подготовке органами государственной власти нормативных и иных правовых актов, касающихся сферы охраны государственной границы; осуществляет взаимодействие с соответствующими органами иностранных государств.

Возглавляет Федеральную пограничную службу РФ Директор в ранге федерального министра. Он осуществляет общее руководство всеми органами федеральной пограничной службы и является командующим пограничными войсками РФ, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на эти органы задач. Руководство конкретными направлениями деятельности органов федеральной пограничной службы осуществляют заместители Директора Федеральной пограничной службы РФ. Все они назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом РФ. При Директоре в качестве совещательного органа образуется коллегия, которая рассматривает важнейшие вопросы охраны государственной границы. В состав коллегии, помимо Директора и его заместителей, входят другие руководители Федеральной пограничной службы. По утверждению Президента РФ в состав коллегии могут также вводиться должностные лица органов государственной власти РФ.

Органы федеральной пограничной службы обязаны всеми мерами не допустить противоправное изменение прохождения государственной границы, осуществлять контроль за соблюдением правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах прохода государственной границы. В связи с этим они осуществляют:

- режимно-пропускную деятельность;

- разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность;

- войсковую и военно-техническую деятельность;

- производство по делам об административных правонарушениях и дознание.

Осуществляя военно-техническую деятельность, органы федеральной пограничной службы возводят необходимые инженерно-технические сооружения, создают и строят средства связи, коммуникации, размещают и используют технику и вооружение на предоставленной им территории. Войсковая деятельность осуществляется пограничными войсками как самостоятельно, так и совместно с внутренними войсками и Вооруженными Силами РФ.

В ходе режимно-пропускной деятельности органы федеральной пограничной службы имеют право находиться на любых участках местности и передвигаться по ним, требовать от владельцев земельных участков выделения мест для передвижения пограничных нарядов; проверять документы, производить досмотр транспортных средств и перевозимых грузов; задерживать лиц, в отношении которых имеются основания подозревать их в нарушении режима государственной границы, пограничного режима и режима пунктов пропуска через государственную границу, производить их личный досмотр; останавливать, досматривать и задерживать невоенные корабли, допустившие нарушения режима.

Если нарушения образуют состав административного правонарушения, органы федеральной пограничной службы осуществляют административное производство в соответствии с соответствующим законодательством. В ходе производства они имеют право осуществлять административное задержание лиц, допустивших административное правонарушение, получать от них объяснения. По окончании производства органы федеральной пограничной службы применяют к виновным лицам меры административной ответственности: предупреждение, штраф.

Органы федеральной пограничной службы обладают правами органа дознания. При обнаружении признаков преступления, относящегося в соответствии с уголовно- процессуальным законодательством к их компетенции, они возбуждают дело, производят неотложные следственные действия, а затем передают дело по подследственности.

Сотрудники органов федеральной пограничной охраны являются военнослужащими, обладающими правами и льготами, установленными Законом "О статусе военнослужащих". Военнослужащие, непосредственно участвующие в защите государственной границы, наделяются статусом военнослужащих, выполняющих специальные обязанности. Они являются представителями федеральных органов исполнительной власти и находятся под защитой государства. Их законные требования обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Никто, кроме уполномоченных лиц, не имеет права вмешиваться в деятельность сотрудников федеральной пограничной службы по охране государственной границы. Они носят установленную форму одежды, при исполнении служебных обязанностей имеют право на применение специальных средств и оружия в порядке, установленном законом.

Надзор за точным и неуклонным исполнением законов органами федеральной пограничной службы осуществляет прокуратура. Полномочия прокурора зависят от вида деятельности органов федеральной пограничной службы и определяются действующим законодательством.

Судебный контроль осуществляется при рассмотрении жалоб на незаконные действия и решения органов федеральной пограничной службы, ущемляющие законные права и интересы граждан.

Государственный контроль за деятельностью органов федеральной пограничной службы возлагается на Президента и Правительство РФ.

Ведомственный контроль осуществляют соответствующие подразделения Федеральной пограничной службы РФ при осуществлении проверок соответствующих нижестоящих подразделений. Для выявления среди сотрудников лиц, совершающих должностные преступления, в органах федеральной пограничной службы действует служба собственной безопасности.

В начало страницы

§ 20. Федеральные органы правительственной связи и информации

Федеральные органы правительственной связи и информации (ФОПСИИ) являются составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации, на которые возложено обеспечение высших органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, Совета Безопасности РФ, организаций, предприятий, учреждений специальными видами связи и информации, а также организация деятельности центральных органов федеральной исполнительной власти, организаций, учреждений, предприятий по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифровальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом, осуществление государственного контроля за этой деятельностью.

Организация и деятельность органов ФОПСИИ осуществляется в соответствии с Законом РФ "О федеральных органах правительственной связи и информации". Кроме того, деятельность ФОПСИИ осуществляется в соответствии с международными договорами, заключенными или признанными РФ.

Принципами деятельности ФОПСИИ являются законность, уважение прав и свобод граждан, сохранение государственных секретов, подконтрольность и подотчетность высшим органам государственной власти.

Федеральные органы правительственной связи и информации образуют централизованную систему, в которую входят:

- Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ;

- органы правительственной связи и информации (центры правительственной связи, информационно-аналитические центры) в субъектах Российской Федерации);

- войска правительственной связи, части радиоразведки и инженерно-строительные части;

- научно-исследовательские учреждения, учебные заведения.

Федеральное агентство правительственной связи и информации возглавляет систему ФОПСИИ и осуществляет их общее руководство. Оно находится в непосредственном ведении Президента РФ и является центральным органом федеральной исполнительной власти, ведающим вопросами организации и обеспечения правительственной связи, иных видов спецсвязи для государственных органов, организаций и ведения разведывательной деятельности в сфере шифрованной засекреченной и иных видов спецсвязи. Возглавляет его Генеральный директор, назначаемый на эту должность и освобождаемый от нее Президентом РФ. При Федеральном агентстве правительственной связи и информации действует Академия криптографии.

К основным направлениям деятельности ФОПСИИ относятся:

- организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, развития и совершенствования правительственной связи, иных видов спецсвязи и специнформации;

- обеспечение сохранности государственных секретов, обеспечение криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной связи в РФ и ее учреждениях за рубежом;

- организация и ведение внешней разведки в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов спецсвязи с использованием радиоэлектронных средств и методов;

- обеспечение высших органов государства, центральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности достоверной и независимой информацией, необходимой для принятия решений в области безопасности, обороны, экономики, международных отношений.

Для осуществления этой деятельности ФОПСИИ предоставлены права издавать нормативные акты в части организации, обеспечения функционирования, безопасности правительственной, шифрованной и иных видов специальной связи; налагать ограничения по согласованию с соответствующими органами, владеющими распределением и назначением радиочастот, на использование радиоэлектронных средств любого назначения, если они работают с нарушением нормативных актов и создают помехи работе средств пра- вительственной связи; входить на любые объекты связи независимо от ведомственной принадлежности, в которых проходят линии или размешены средства правительственной связи; производить разработку и изготовление технических средств и систем для обеспечения основных направлений своей деятельности; осуществлять лицензирование и сертификацию шифровальных средств, систем и комплексов телекоммуникаций; осуществлять контакты и сотрудничество с соответствующими службами иностранных государств.

Сотрудники ФОПСИИ являются военнослужащими, служащими и рабочими. Их численность определяется Президентом РФ. На военнослужащих распространяются права и льготы, предусмотренные Законом "О статусе военнослужащих". Служащие и рабочие пользуются правами и льготами в соответствии с трудовым законодательством.

Сотрудники ФОПСИИ находятся под особой охраной государства. Не допускается привод, административное задержание сотрудника ФОПСИИ, его личный досмотр, досмотр вещей, транспорта без участия представителя этого органа или без санкции прокурора. Сотрудникам ФОПСИИ разрешено применение огнестрельного оружия в порядке и условиях, определенных законодательством. Сотрудникам ФОПСИИ запрещается организовывать забастовки, заниматься другой оплачиваемой деятельностью помимо основ- ной работы.

Надзор за точным исполнением законов в деятельности ФОПСИИ осуществляет прокуратура в соответствии с действующим законодательством.

Президент РФ осуществляет контроль за ходом выполнения основных задач, возложенных на ФОПСИИ, утверждение программ их развития, санкционирование проведения мероприятий этих органов, затрагивающих жизненно важные интересы РФ.

Парламентский контроль за деятельностью ФОПСИИ осуществляется в форме заслушивания отчетов Генерального директора Федерального агентства правительственной связи и информации, других должностных лиц этих органов в высшем органе государственной власти.

В начало страницы

§ 21. Федеральные органы государственной охраны

Государственной охраной называется функция федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, технических и иных мер.

Объектами государственной охраны являются: Президент РФ, лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие, главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации. Охраняемыми объектами являются здания, сооружения, в которых расположены федеральные органы государственной власти, прилегающие к ним территории и акватории.

Государственная охрана осуществляется специальными федеральными органами государственной охраны, которые состоят из Федеральной службы охраны Российской Федерации и Службы безопасности Президента РФ.

Федеральная служба охраны РФ осуществляет охрану Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Верховного Суда РФ, Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, Председателя Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора РФ в период срока их полномочий. При необходимости по решению Президента РФ государственная охрана может быть предоставлена другим лицам - депутатам, государственным служащим. В соответствии с международными договорами обеспечивается безопасность глав иностранных государств и правительств, членов их семей в период пребывания на территории Российской Федерации. На основании распоряжения Президента РФ Федеральная служба охраны осуществляет охрану иностранных политических и общественных деятелей в период их пребывания на территории РФ.

Служба безопасности Президента РФ осуществляет охрану Президента РФ, членов его семьи, проживающих с ним или его сопровождающих, в течение срока полномочий Президента, а по его истечении государственная охрана предоставляется ему пожизненно.

Федеральные органы государственной охраны создаются, реорганизуются и упраздняются Президентом РФ.

Задачами, стоящими перед Федеральными органами государственной охраны, являются выявление угрозы жизненно важным интересам, объектам государственной охраны, осуществление мер по ее предотвращению, обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах постоянного и временного пребывания и на трассах проезда, обеспечение организации и функционирования (совместно с ФОПСИИ) президентской связи, участие в борьбе с терроризмом, выявление, предупреждение и пре- сечение преступлений на охраняемых объектах.

Государственная охрана осуществляется следующими мерами:

- предоставлением объектам государственной охраны персональной охраны, специальной связи и транспортного обслуживания;

- проведением охранных мероприятий и поддержанием общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны;

- поддержанием порядка и пропускного режима на охраняемых объектах.

Для осуществления этих мер Федеральные органы государственной охраны вправе привлекать силы и средства обеспечения безопасности (органы внутренних дел, внутренние войска и др.), необходимые для участия в подготовке и проведении охранных мероприятий; проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность; производить при въезде (выезде) на охраняемые объекты личный досмотр граждан, принадлежащих им вещей, транспортных средств; задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших правонарушения в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны; вносить в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации независимо от форм собственности обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов; использовать транспортные средства предприятий, а в неотложных случаях - и граждан для предотвращения преступления, преследования и задержания лиц, совершивших преступление или подозреваемых в его совершении; беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на земельные участки при пресечении преступлений, а также при преследовании лиц, подозреваемых в их совершении; обмениваться со специальными службами и организациями иностранных государств служебной информацией и договариваться об условиях и порядке обеспечения личной безопасности объектов государственной охраны при их выезде за пределы РФ.

Сотрудниками федеральных органов государственной охраны являются военнослужащие (за исключением лиц, проходящих службу по призыву), а также лица, назначенные на соответствующие должности. Они проходят службу в соответствии с законодательством, с учетом особенностей деятельности органов государственной охраны. Законные требования сотрудников федеральных органов государственной охраны обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Никто, кроме прямых и непосредственных начальников, не вправе вмешиваться в их служебную деятельность. При исполнении своих служебных обязанностей к сотруднику федеральных органов государственной охраны не допускается применение административных взысканий, привод, административное задержание, его личный досмотр и досмотр его вещей и транспортных средств без представителя соответствующего органа государственной охраны или без решения суда. В своей служебной деятельности сотрудники федеральных органов государственной охраны не вправе руководствоваться решениями политических партий, им запрещается совмещение службы в федеральных органах государственной охраны с другой оплачиваемой работой, коммерческой деятельностью, оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении такой деятельности.

Надзор за исполнением законов федеральными органами государственной охраны осуществляет прокуратура. Полномочия прокурора при осуществлении надзора определяются действующим законодательством. В предмет надзора не входят организация, тактика, методы и средства осуществления деятельности федеральных органов государственной охраны.

Судебный контроль осуществляется в ходе рассмотрения судом жалоб на незаконные действия и решения органов государственный охраны, нарушающие их права или причинившие им убытки.

Государственный контроль за деятельностью федеральных органов государственной охраны осуществляют Президент РФ, Правительство РФ. Члены Совета федерации и депутаты Государственной Думы вправе получать сведения о деятельности федеральных органов государственной охраны при осуществлении ими депутатской деятельности.

§ 22. Налоговые органы

Налоговые органы отнесены Законом РФ "О безопасности" к органам обеспечения экономической безопасности. Это фискальная служба, без которой не может существовать ни одно государство.

Налоговые органы Российской Федерации представляют собой единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства РФ, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством, а также контроля за соблюдением валютного законодательства РФ, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов. Задачами налоговых органов являются учет налогоплательщиков, контроль за полнотой и своевременностью уплаты ими начисленных налогов и обязательных платежей, валютный контроль. Важность деятельности налоговых органов заключается в том, что от стабильного поступления в казну государства налогов и других обязательных платежей зависит успешное функционирование всех государственных органов, его дальнейшее экономическое и социальное развитие.

Основы организации и деятельности государственной налоговой службы определены Законом РФ "О налоговых органах Российское Федерации", Законом РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также частью первой Налогового кодекса Российской Федерации.

Налоговые органы РФ представляют собой централизованную, независимую систему, которая включает:

- Министерство по налогам и сборам РФ;

- налоговые органы республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов с районным делением;

- налоговые органы по районам, городам без районного деления и районам в городах.

Министерство по налогам и сборам является центральным органом, возглавляющим систему налоговых органов и осуществляющим их общее руководство. Его возглавляет министр, который назначается на должность и освобождается от нее Президентом РФ. При министре образуется коллегия в качестве совещательного органа, рассматривающего наиболее важные вопросы деятельности налоговых органов. В состав коллегии входят министр, его заместители и другие руководящие работники этого органа.

Министерство по налогам и сборам РФ:

- получает, обобщает и анализирует отчеты налоговых органов, проводит непосредственное обследование и проверку деятельности нижестоящих налоговых органов;

- разрабатывает предложения по ее совершенствованию, распространяет положительный опыт среди работников налоговых органов, внедряет автоматизацию и компьютеризацию как современные методы контроля;

- активно участвует в разработке налоговой политики и налогового законодательства;

- контролирует издание министерствами, ведомствами нормативных актов по вопросам налогообложения и, если они не соответствуют законодательству, ставит вопрос об их отмене. В отдельных случаях Министерство по налогам и сборам РФ осуществляет и работу, непосредственно связанную с контролем за соблюдением налогового законодательства: проводит дополнительную проверку соблюдения налогового законодательства, возвращает излишне взысканные налоги. Министерство по налогам и сборам РФ подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ, которых ежеквартально информирует о поступлении налогов в государственный бюджет, соблюдении налогового законодательства в стране.

Налоговые органы субъектов РФ и городов с районным делением выполняют аналогичные функции, но на определенной территории.

Налоговые органы по районам, городам без районного деления и районам в городах выполняют основную работу по осуществлению контроля за соблюдением налогового законодательства, поэтому они являются основным звеном в системе налоговых органов.

Деятельность налоговых органов, в основном, осуществляется по трем направлениям:

- учет налогоплательщиков;

- осуществление проверки соблюдения налогового законодательства;

- применение налоговых санкций за нарушение налогового законодательства.

Налоговые органы несут ответственность за полный и своевременный учет всех налогоплательщиков. Учету подлежат юридические лица, их филиалы, представительства и другие обособленные подразделения, на которые законом возложена обязанность уплачивать налоги; физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей без образования юридического лица. Все, они обязаны зарегистрироваться, без этого банки и кредитные учреждения не откроют им расчетные и другие счета. Учет осуществляется путем внесения в Государственный реестр налогоплательщиков с присваиванием постоянного идентификационного номера. О постановке на учет выдается соответствующая справка.

Соблюдение налогового законодательства осуществляется путем проведения документальных проверок. Такие проверки проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два года. Налоговые органы вправе истребовать от предприятий, учреждений и граждан документы, справки, касающиеся их хозяйственной деятельности, получать необходимые объяснения, обследовать торговые, складские и иные помещения, используемые для извлечения доходов, привлекать для проведения проверок представителей правоохранительных, финансовых, контролирующих органов.

Налоговые санкции к налогоплательщикам применяются в случаях неуплаты или уклонения от уплаты налогов; несвоевременной уплаты налогов; отсутствия учета прибыли; непредставления или несвоевременного представления налоговым органам документов, необходимых для начисления и уплаты налогов.

Налоговые санкции могут носить финансовый и иной характер. Финансовые санкции бывают трех видов: недоимка, штраф, пеня. Недоимка - сумма сокрытого или заниженного дохода либо сумма налога за иной скрытый или неучтенный объект. Штраф - дополнительное денежное взыскание за указанное нарушение в размере суммы недоимки. Пеня - сумма, взыскиваемая в случае задержки уплаты налога. Недоимки по налогам и другим обязательным платежам, суммы штрафов, пени взыскиваются с налогоплательщиков - юридических лиц - в бесспорном порядке, с физических - в судебном. Другими санкциями, применяемыми государственными налоговыми инспекциями, являются ходатайства о запрещении заниматься предпринимательской деятельностью, приостановление операций юридических и физических лиц по расчетам и счетам в банках. Они могут также обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с иском о признании сделки недействительной, о ликвидации предприятия.

При выявлении нарушений налогового законодательства, являющихся административным правонарушением, налоговые органы осуществляют производство по ним, руководствуясь правилами, установленными Кодексом об административных правонарушениях, и налагают административное взыскание - предупреждение, штраф. В случае выявления признаков уголовного преступления налоговые органы обязаны сообщить об этом федеральным opганам налоговой полиции, куда направляются все необходимые для возбуждения уголовного дела материалы. В соответствии с Налоговым кодексом РФ (ст. 31) налоговые органы вправе:

- требовать от налогоплательщика или иного обязанного лица документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты налогов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов;

- проводить налоговые проверки в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ;

- изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или иного обязанного лица документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений, в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;

- вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой (перечислением) ими налогов;

- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков и иных обязанных лиц в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом РФ;

- осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиками для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества. Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Министерством финансов Российской Федерации и Министерством по налогам и сборам Российской Федерации;

- определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиком в бюджет, расчетным путем на основании данных по иным аналогичным налогоплательщикам в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру производственных, складских торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления налоговым органам необходимых для расчета налоговых документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги;

- требовать от налогоплательщиков и иных обязанных лиц устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;

- взыскивать недоимки по налогам и взыскивать пени в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ;

- предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;

- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и иных обязанных лиц и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков и иных обязанных лиц сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;

- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;

- вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;

- заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на право осуществления определенных видов деятельности;

- предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски: о взыскании налоговых санкций с лиц, совершивших налоговые правонарушения; о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; о ликвидации организации любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ; о признании сделок недействительными и о взыскании в доход государства приобретенного по таким сделкам имущества в случаях, предусмотренных гражданским законодательством РФ; о взыскании в доход государства имущества, неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате совершения иных незаконных действий; о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите; в иных случаях, предусмотренных Налоговым кодексом.

Сотрудниками налоговых органов могут быть граждане РФ, способные по своим деловым и личным качествам, а также состоянию здоровья исполнять служебные обязанности. Принятым в налоговые органы присваиваются классные чины и выдается форменная одежда. Материально-техническое обеспечение налоговых органов осуществляется так же, как и соответствующее обеспечение органов внутренних дел. Сотрудникам налоговых органов установлены повышенные гарантии социальной и правовой защиты. Они обязаны хранить коммерческую тайну, тайну сведений о вкладах физических лиц, им запрещено заниматься иной оплачиваемой работой или предпринимательской деятельностью.

Надзор за исполнением законов налоговыми органами осуществляется прокуратурой. Полномочия прокурора при осуществлении надзора определяются действующим законодательством.

Судебный контроль осуществляется при поступлении в суд исков из налоговых органов, а также при обращении граждан в суд с жалобой на незаконные действия и решения налоговых органов.

Государственный контроль налоговых органов осуществляют Президента и Правительство РФ, ежеквартально заслушивающие ее руководителя. Вышестоящие налоговые органы осуществляют ведомственный контроль за paботой нижестоящих, они наделены правом отменять решения нижестоящих органов.

В начало страницы

§ 23. Федеральные органы налоговой полиции, их задачи и компетенция

Налоговая полиция была создана в соответствии с Законом РФ от 24 июня 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции". Федеральные органы налоговой полиции являются составной частью обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Основными задачами этих органов являются:

- выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений;

- обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых служб, защита их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей;

- предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах.

Деятельность органов налоговой полиции осуществляется в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод граждан, подконтрольности и подотчетности высшим органам законодательной и исполнительной власти, единства и централизации, сочетания гласных и негласных методов деятельности.

Организация и деятельность органов налоговой полиции определена Законом РФ "О федеральных органах налоговой полиции".

Федеральные органы налоговой полиции образуют единую централизованную систему, в которую входят:

- Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП) РФ;

- управления (отделы) налоговой полиции субъектов РФ;

- органы налоговой полиции районов в Москве и Санкт-Петербурге, межрайонные отделы управлений (отделов) налоговой полиции.

Систему органов налоговой полиции возглавляет ФСНП РФ. Руководит ею Директор в ранге председателя государственного комитета. Он назначается и освобождается от должности Президентом РФ. Директор осуществляет общее руководство деятельностью органов налоговой полиции и координацию ее деятельности с другими правоохранительными органами. При Директоре в качестве совещательного органа образуется коллегия, которая решает важнейшие вопросы деятельности налоговой полиции.

Органы налоговой полиции второго звена также осуществляют руководство нижестоящими подразделениями в пределах территории своей юрисдикции, а также и непосредственную деятельность по решению задач, стоящих перед налоговой полицией.

Но основную практическую работу по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений, обеспечению безопасности деятельности государственных налоговых инспекций и защите их сотрудников, осуществляют органы налоговой полиции третьего, низшего звена.

Деятельность налоговой полиции осуществляется по следующим направлениям:

- осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства налогоплательщиками;

- осуществление административной деятельности;

- проведение оперативно-розыскной деятельности;

- производство предварительного расследования.

Органы налоговой полиции вместе с налоговыми органами образуют единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства. В связи с этим органы налоговой полиции проводят налоговые проверки как самостоятельно, так и совместно с налоговыми органами, пользуясь при этом правами налоговых органов.

Административная деятельность органов налоговой полиции осуществляется в связи с обнаружением ими нарушения налогового законодательства, относящегося к административным проступкам. В этом случае органы налоговой полиции вправе осуществить административное задержание, наложить арест на имущество юридических и физических лиц, составить протокол о административном правонарушении, применить к виновному предусмотренные законом административные санкции: предупреждение, штраф.

Оперативно-розыскная деятельность осуществляется органами налоговой полиции в целях предупреждения, выявления и раскрытия налоговых преступлений, а также для выявления лиц из числа сотрудников налоговых органов, совершивших налоговые преступления или подозреваемых в их совершении, коррупции.

Органы налоговой полиции наделены правом осуществления дознания предварительного следствия. При обнаружении признаков преступлений относящегося к компетенции органов налоговой полиции, оперативность службы передают следователям налоговой полиции материалы, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, оказывая в дальнейшем содействие следователю в раскрытии преступления. Оперативность службы налоговой полиции как органы дознания сами вправе возбудить уголовное дело, относящееся к их компетенции, и произвести неотложные следственные действия, а затем передать дело для дальнейшего расследования следователю.

Одной из задач, стоящих перед налоговой полицией, является обеспечение безопасности деятельности налоговых органов, защита их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей. В связи с этим органы налоговой полиции предоставляют своих сотрудников налоговым органам для охраны их работников при проведении проверок, обеспечивают в случае поступления соответствующей информации безопасность членов семей сотрудников налоговых органов. Органы налоговой полиции обязаны выделять сотрудников по запросам налоговых органов для проверки фактов налоговых правонарушений, а те в свою очередь предоставляют своих сотрудников для реализации оперативных материалов.

Сотрудником налоговой полиции может быть гражданин РФ, достигший 20-летнего возраста, способный по своим деловым и моральным качествам, образованию и состоянию здоровья исполнять служебные обязанности. Сотрудникам налоговой полиции присваиваются специальные звания в зависимости от выслуги лет и занимаемой должности. Законные требования сотрудников налоговой полиции обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Они находятся под особой защитой государства. Со- трудники налоговой полиции не имеют права работать по совместительству, заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью. Они обязаны хранить коммерческую тайну, тайну сведений о вкладах физических лиц и иную информацию, полученную ими при исполнении служебных обязанностей.

Надзор за исполнением законов органами налоговой полиции осуществляет прокуратура. Полномочия прокурора зависят от вида деятельности налоговой полиции и определяются действующим законодательством.

Судебный контроль осуществляется при поступлении в суд уголовных дел из органов налоговой полиции, а также при рассмотрении жалоб на незаконные действия и решения органов налоговой полиции.

Государственный контроль за органами налоговой полиции осуществляют Федеральное Собрание и Правительство РФ.

§ 24. Понятие, задачи и система таможенных органов

Таможенные органы - одни из старейших правоохранительных органов, история возникновения и развития которых неразрывно связана с формированием государственной и таможенной границ. Таможенные органы являются частью правоохранительных органов, осуществляющих защиту экономического суверенитета и экономической безопасности государства. На них возлагается таможенное дело, под которым понимается таможенная политика РФ, а также порядок и условия перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, взимание таможенных платежей, таможенное оформление, таможенный контроль и другие средства проведения таможенной политики в жизнь. Таможенной границей являются пределы таможенной территории России, параметры сво- бодных экономических зон и свободных складов.

Деятельность таможенных органов преследует как правоохранительные, так и экономические цели. Правоохранительные цели направлены на обеспечение безопасности государства, жизни и здоровья людей, окружающей природной среды. Экономические - на пополнение доходной части государственного бюджета за счет взимания таможенных платежей, стимулирование отечественной экономики, защиту интересов национальных производителей путем установления квот, ограничений, таможенных тарифов.

Организация и деятельность таможенных органов определяется Таможенным кодексом РФ, а также другими законами и международными договорами. Если международным договором РФ установлены иные правила нежели предусмотренные российским таможенным законодательством, применяются правила международного договора.

В задачи таможенных органов входит участие в разработке таможенной политики России и реализация этой политики, организация и совершенствование таможенного дела, обеспечение экономической безопасности и единства таможенной территории РФ, защита экономических интересов РФ, обеспечение участия РФ в международном сотрудничестве по таможенным вопросам.

Таможенные органы составляют единую централизованную систему, в которую входят:

- Государственный таможенный комитет РФ;

- региональные таможенные управления РФ;

- таможни;

- таможенные посты.

В систему таможенных органов входят также таможенные лаборатории научно- исследовательские учреждения, образовательные учреждения, вычислительные центры и другие предприятия и организации, подведомственные Государственному таможенному комитету РФ.

Возглавляет систему таможенных органов Государственный таможенный комитет, которым руководит Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом РФ. Заместители Председателя назначаются на должность Правительством РФ. При Председателе образована коллегия в качестве совещательного органа, рассматривающая важнейшие вопросы таможенного дела. В ее состав входят, помимо Председателя и его заместителей, другие руководящие работники таможенных органов. При Государственном таможенном комитете действует также Консультативный совет по таможенной политике.

Государственный таможенный комитет осуществляет руководство нижестоящими таможенными органами. Структурно он состоит из управлений и отделов, каждый из которых осуществляет деятельность в каком-либо одном направлении. В его состав входят такие подразделения, как Управление организации таможенного контроля, Управление по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил, Правовое управление, Таможенное управление, Управление федеральных таможенных доходов, Управление тамо- женной статистики и анализа, Отдел валютного контроля, Отдел собственной безопасности. Относительно недавно в Государственном таможенном комитете создан Оперативный центр, осуществляющий организацию оперативной деятельности по борьбе с преступлениями в сфере таможенного дела. Государственный таможенный комитет РФ осуществляет организационные и контрольные функции, определяет структуру таможенной системы, реорганизует и ликвидирует таможенные управления, таможни, определяет их правовой статус.

Региональные таможенные управления создаются для осуществления организации таможенного дела, руководства таможнями и таможенными постами на определенной территории, не совпадающей с административно-территориальным делением РФ. Они осуществляют финансирование подчиненных таможенных органов, взаимодействие с органами местного самоуправления, другими правоохранительными органами, коммерческими структурами. В настоящее время создано 10 региональных таможенных управлений: Северо-Западное, Дальневосточное, Северо-Кавказское, Восточно-Сибирское, Поволжское, Уральское, Московское, Западно-Сибирское, Дагестанское и Татарское.

Таможнями являются государственные органы, через которые осуществляется ввоз в страну и вывоз с ее территории экспортируемых и импортируемых товаров, багажа, почтовых отправлений и других грузов. Границы деятельности таможни определяет Государственный таможенный комитет, он же осуществляет их создание и ликвидацию. Существуют пограничные таможни, создаваемые на таможенной границе, внутренние таможни, создаваемые в глубине территории страны. Таможни также подразделяются на су- хопутные, морские, речные и воздушные. Таможня является юридическим лицом, имеет свою печать и счета в банках.

Таможенный пост - подразделение таможни, уполномоченное в полном объеме проводить таможенное оформление и таможенный контроль в определенном пункте или на конкретной территории. Таможенный пост не является юридическим лицом.

В начало страницы

§ 25. Основные направления деятельности таможенных органов

Таможенные органы, осуществляя возложенные на них задачи, выполняют такие виды деятельности, как:

- взимание таможенных платежей;

- таможенное оформление;

- таможенный и валютный контроль;

- оперативно-розыскная деятельность;

- расследование преступлений в форме дознания.

За перемещение товаров и транспортных средств через границу таможенные органы взимают таможенные платежи. К ним относятся таможенная пошлина, налог на добавленную стоимость, таможенный сбор, таможенная плата.

Таможенное оформление представляет собой совокупность осуществляемых таможенными органами действий (транспортировка, взвешивание, заполнение документов и др.), связанных с пропуском в Россию или за границу товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу.

Таможенный и валютный контроль представляет собой совершение таможенными органами действий в целях проверки соблюдения физическими и юридическими лицами установленных правил ввоза, вывоза и транзита грузов, товаров, транспортных средств, валюты и валютных ценностей. Таможенный и валютный контроль осуществляется путем проверки документов, таможенного досмотра товаров, транспорта, личного досмотра, устного опроса, осмотра помещений, складов и других мест, где могут храниться товары, транспортные средства, валюта и валютные ценности, подлежащие таможенному и валютному контролю.

Выявив нарушение таможенных правил, влекущее административную ответственность, таможенные органы осуществляют производство по делу, руководствуясь правилами, установленными Таможенным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. К виновным лицам применяют меры административной ответственности: предупреждение, штраф, отзыв лицензии, выдаваемой таможенными органами на осуществление определенной деятельности в сфере таможенного дела, конфискация товаров и транспортных средств, валюты и валютных ценностей. В случае уклонения от уплаты таможенных платежей таможенные органы имеют право обращать взыскание на имущество плательщика, отзывать лицензии на проведение банковских операций.

Оперативно-розыскная деятельность осуществляется таможенными органами в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений, отнесенных законом к их компетенции, таких как контрабанда, уклонение от уплаты таможенных платежей в крупных размерах, невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте и др. Кроме того, оперативно-розыскные мероприятия таможенные органы проводят также по запросам международных таможенных организаций, таможенных органов иностранных государств. Оперативно-розыскная деятельность осуществляется также в целях борьбы с такими преступлениями, как терроризм, незаконный оборот наркотиков и оружия, во взаимодействии с оперативными подразделениями других правоохранительных органов.

По делам о преступлениях, отнесенных законом к их компетенции, таможенные органы обладают правами органа дознания. Обнаружив признаки такого преступления, таможенные органы (это, как правило, подразделения по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил) возбуждают уголовное дело, производят неотложные следственные действия и не позднее 10 дней с момента возбуждения уголовного дела передают дело по подследственности выполняя в дальнейшем поручения следователя.

Должностными лицами таможенных органов могут быть граждане РФ, способные по своим личным, деловым качествам и состоянию здоровья выполнять должностные обязанности. При первом назначении на должность кандидата может быть установлен испытательный срок до одного года. Должностным лицам таможенных органов присваиваются специальные звания, соответствующие определенным должностям, для них установлено ношение форменной одежды. Сотрудники таможенных органов как предста- вители федеральных исполнительных органов находятся под защитой государства. Все их законные требования подлежат обязательному исполнению гражданами и должностными лицами. В случаях и порядке, установленных законом, должностные лица таможенных органов вправе применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Так же как и сотрудникам других федеральных правоохранительных органов, им запрещается совмещать работу в таможенных органах с другой оплачиваемой работой, коммерческой и предпринимательской деятельностью.

Надзор за точным и неуклонным исполнением законов таможенными органами осуществляет прокуратура. Полномочия прокурора зависят от вида деятельности таможенных органов и определяются действующим законодательством.

Судебный контроль, как правило, осуществляется при рассмотрении жалоб на незаконные действия и решения таможенных органов и их должностных лиц.

Общее руководство и контроль со стороны государства таможенных органов осуществляют Президент и Правительство РФ.

Ведомственный контроль осуществляется подразделениями вышестоящих таможенных органов, которые проводят периодическую проверку соответствующих нижестоящих подразделений. Служба безопасности таможенных органов выявляет из числа сотрудников этих органов лиц, совершающих должностные преступления.

§ 26. Понятие, задачи и содержание деятельности частных охранных и детективных предприятий

Частные детективные (сыскные) и охранные предприятия в Российской Федерации появились сравнительно недавно (с 1992 г.) и заняли свою нишу в правоохранительной деятельности.

Частная детективная и охранная деятельность заключается в оказании на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальную лицензию, услуг по защите жизни и здоровья граждан, охране имущества собственников, поиска без вести пропавших лиц и др.

Эта деятельность направлена на защиту законных прав и интересов граждан и организаций, в чем проявляется ее сходство с правоохранительной деятельностью. Отличие же состоит в том, что частная детективная и охранная деятельность является предпринимательской. Она осуществляется не в силу установленной законом обязанности, а на коммерческой основе и является платной. Соответственно, услугами частных охранных и детективных агентств (так в большинстве своем именуются эти службы) могут воспользоваться лишь те физические и юридические лица, которые в состоянии оплатить охранные и детективные услуги. Осуществление этой деятельности допускается лишь при получении в установленном законом порядке от органов внутренних дел лицензии на право заниматься частной охранной или детективной деятельностью и прохождении государственной регистрации. На лиц, осуществляющих частную охранную и детективную деятельность, статус работников правоохранительных органов не распространяется.

Основным законом, регламентирующим оказание услуг в сфере охраны и сыска, является Закон РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации".

Оказание услуг в целях охраны разрешается только предприятиям, специально учрежденным для их выполнения. Учредителями данных предприятий являются либо физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, либо предприятия, организующие у себя службу безопасности. Учредителям выдается органом внутренних дел по месту учреждения лицензия которая подлежит обязательной государственной регистрации. Срок действия лицензии - 3 года, в дальнейшем срок лицензии продлевается на 5 лет.

Частные охранные предприятия имеют право на предоставление таких услуг, как:

- защита жизни и здоровья граждан, в ходе которой осуществляются различные мероприятия по физической защите охраняемых лиц от преступных посягательств;

- охрана имущества собственников, в том числе и при его транспортировке, осуществляемая как физическими, так и техническими средствам. Охрана может осуществляться в отношении любых объектов независимо от форм собственности, за исключением объектов, подлежащих государственной охране;

- проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств, пожарно- охранной сигнализации;

- консультирование и подготовка рекомендаций по вопросам правовой защиты от противоправных посягательств;

- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

В этих случаях, как правило, к услугам частных охранных предприятий прибегают устроители концертов, съездов каких-либо партий.

Перечень услуг является исчерпывающим. Иной деятельности, помимо вышеперечисленной, частные охранные предприятия не осуществляют.

В отличие от частной охраной деятельности, частной детективной деятельностью могут заниматься как предприятия, так и отдельные граждане. Правовым основанием для осуществления частной детективной деятельности является получение лицензии от органа внутренних дел сроком на 3 года. Лицензия продлевается на 5 лет.

Частный детектив образует индивидуальное частное детективное предприятие. Лица, зарегистрировавшие индивидуальные частные детективные предприятия, могут создавать объединения частных детективных предприятий. Объединение имеет собственное наименование, действует на основании собственного устава, но при этом частные детективные предприятия сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица.

Частные детективные предприятия оказывают услуги в сыскной деятельности, которая заключается в сборе интересующей клиента информации такие как:

- сбор сведений по гражданским и уголовным делам. Клиентами в этом случае, как правило, выступают истец, ответчик, обвиняемый, его родственники, адвокат (защитник) или представитель. Условием для осуществления этого вида услуг является обязательное в течение суток с момента заключения контракта уведомление об этом частным детективом органа дознания, следователя, прокурора или суда, в чьем производстве находится дело;

- сбор информации в предпринимательской деятельности. Как правило, сыскные действия проводятся для выяснения надежности партнера клиента, для установления предприятий, осуществляющих недобросовестную конкуренцию;

- сбор сведений об отдельных лицах при заключении с ними контрактов. Осуществляется этот вид услуг в основном в отношении лиц, с которыми предстоит заключить трудовой договор. При этом информация о частной жизни лица может быть получена только с его согласия;

- поиск без вести пропавших лиц и утраченного имущества. Хотя розыск без вести пропавших лиц является обязанностью милиции, многие граждане, не желая огласки или недовольные розыскными действиями милиции, обращаются к частным детективам, которые осуществляют розыскные мероприятия, в необходимых случаях контактируя с соответствующими подразделениями милиции.

Перечень сыскных услуг является исчерпывающим. Частным детективам запрещается осуществлять услуги, не предусмотренные законом и направленные на ограничение прав и интересов третьих лиц.

Частные детективные и охранные предприятия занимаются только одним видом деятельности - или сыском, или охраной. Для расширения возможности оказания услуг образуются ассоциации частных охранных предприятий и частных детективных предприятий, в которых за каждым предприятием сохраняется самостоятельность и права юридического лица.

На некоторых предприятиях создается служба безопасности, которая является структурным подразделением предприятия и осуществляет как охрану работников предприятия, его территории, имущества, так и сыскную деятельность в целях защиты от недобросовестной конкуренции, коммерческого шпионажа. Службам безопасности запрещается оказывать услуги, которые не связаны с обеспечением безопасности своего предприятия.

В начало страницы

§ 27. Правовой статус частного детектива и частного охранника

Частными детективами и частными охранниками могут быть граждане Российской Федерации, достигшие двадцати одного года, имеющие юридическое образование или прошедшие специальную подготовку. Отсутствие юридического образования может быть заменено стажем практической работы не менее 3 лет в следственных или оперативных подразделениях (для лиц, желающих заниматься частной детективной деятельностью) или в органах внутренних дел и органах Федеральной службы безопасности (для лиц, желающих стать частными охранниками). Кроме того, необходимо, чтобы это лицо не состояло на учете по поводу алкоголизма, наркомании, психических заболеваний, не имело судимости за совершение умышленного преступления, не было уволено из правоохранительных органов по компрометирующим их обстоятельствам. Работа в качестве частного детектива или частного охранника не должна совмещаться с работой в государственных органах. Частные детективные охранники не обладают правом на применение мер государственного принуждения, не могут проверять документы, вызывать к себе граждан, осуществлять принудительный осмотр автотранспорта, личный досмотр, обыск и т. д. Частным детективам запрещено осуществлять и оперативно-розыскные мероприятия, отнесенные к исключительной компетенции государственных оперативных служб.

Частный детектив осуществляет сбор информации, как правило, путем опроса граждан и должностных лиц, наведения справок, изучения предметов и документов, наблюдения с использованием средств видео-, аудиозаписи, фотоаппаратуры. Он может использовать в случаях, определенных законом, специальные средства (газовые баллончики, наручники и т. д.).

Частный охранник осуществляет меры физического и технического характера по предупреждению и пресечению противоправных посягательств на жизнь и здоровье охраняемых им лиц, на имущество собственников. В случае посягательства он принимает ответные действия в соответствии с положениями о крайней необходимости и необходимой обороне, предусмотренными Уголовным кодексом РФ, включая меры физического воздействия, применение специальных средств и огнестрельного оружия. Охранник может задержать лицо, застигнутое на месте совершения преступления, и немедленно передать его в орган внутренних дел.

Частные детективы и охранники обязаны неукоснительно соблюдать законы. Они не должны прибегать к действиям, посягающим на законные права и интересы граждан, ставящие под угрозу честь, достоинство и интересы иных лиц. Частным детективам запрещено собирать сведения, связанные с личной жизнью граждан, их политическими и религиозными убеждениями. Собранную информацию они не вправе разглашать, использовать вопреки интересам клиента. В то же время частным детективам и охранникам запрещено скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты совершенных или готовящихся преступлений, выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов, передавать свою лицензию третьим лицам.

Надзор за точным и неуклонным исполнением законов частными детективными и охранными предприятиями осуществляет прокуратура в пределах полномочий, установленных законом для надзора за деятельностью организаций и предприятий.

Контроль за деятельностью частных детективных и охранных предприятий, соблюдением ими Закона "О частной охранной и детективной деятельности" осуществляют органы внутренних дел. В случае выявления нарушений они вправе аннулировать лицензию.