

Лекция 3.

Система и организация прокуратуры Российской Федерации

Понятие системы ассоциируется в массовом сознании с представлениями о некоей совокупности элементов, между которыми имеются устойчивые, присущие только данной системе связи. Безусловно, эти представления не отражают всей сложности теории систем, но тем не менее в них нашли отражение главные основополагающие признаки, свойственные всем видам систем, в том числе и системе органов прокуратуры.

Система органов прокуратуры, согласно Закону "О прокуратуре Российской Федерации", включает в себя три основных звена (элемента): Генеральную прокуратуру Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, к которым относятся прокуратуры республик, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов: и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура Российской Федерации призвана обеспечивать слаженную работу всех органов и учреждений прокуратуры по реализации функций прокуратуры. Во главе Генеральной прокуратуры Российской Федерации стоит Генеральный прокурор Российской Федерации. Деятельность Генеральной прокуратуры Российской Федерации строится по двум основным направлениям: непосредственном осуществлении функций прокуратуры и организации работы нижестоящих прокуратур. Генеральная прокуратура может принять к своему производству любое дело, однако в ее задачи входит прежде всего обеспечение надзора за исполнением законов, выполнение других функций прокуратуры на федеральном уровне. Исходя из этих положений, определяется компетенция Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Руководство нижестоящими прокуратурами осуществляется путем дачи указаний по организации работы, контроля за выполнением органами прокуратуры возложенных на них обязанностей, оказания помощи в решении вопросов кадрового, материально-технического, методического, организационного обеспечения работы конкретных прокуратур.

Возглавляющий Генеральную прокуратуру Российской Федерации и в целом прокурорскую систему Генеральный прокурор имеет первого заместителя и заместителей.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (ст. 83 п. "е", ст. 102 п. "з" Конституции Российской Федерации). В таком же порядке происходит освобождение Генерального прокурора Российской Федерации от должности. Заместители Генерального прокурора Российской Федерации также назначаются и освобождаются от должности советом Федерации, но уже по представлению Генерального Прокурора Российской Федерации (ст.

14 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Структурно аппарат Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоит из отделов, управлений и главных Управлений. На правах структурного подразделения в структуре Генеральной прокуратуры входит Главная военная прокуратура

Отделы могут быть самостоятельными (на правах управлений) либо входить в состав управлений (главных управлений).

В аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации различаются два вида структурных образований: функциональные (оперативные) и обеспечивающие. К функциональным относятся управления (главные управления) и отделы, выполняющие работу, связанную непосредственно с реализацией функций прокуратуры: Главное следственное управление, Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, Международно-правовое управление и др. Обеспечивающими являются структурные подразделения, непосредственно не связанные с надзорной и следственной работой. На них возлагается выполнение действий по кадровому, техническому и иному обеспечению деятельности аппарата Генеральной прокуратуры и прокурорской системы в целом — это Управление кадров, Управление делопроизводства и др. Надо сказать, что как оперативные, так и обеспечивающие организационные структуры в равной мере необходимы для выполнения возложенных на прокуратуру функций, поэтому не следует их воспринимать как подразделения первого или второго сорта. Никакая, даже малейшая дискриминация здесь недопустима.

Возглавляют управления и отделы их начальники, которые несут в полном объеме ответственность за организацию и состояние работы в своих подразделениях. В силу специфики деятельности прокуратуры начальники управлений и отделов на правах управлений имеют статус старших помощников Генерального прокурора Российской Федерации, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощников Генерального прокурора Российской Федерации. Названных помощников (старших помощников), которые таковыми являются по должности, следует отличать от помощников (старших помощников) по особым поручениям. Последние состоят при Генеральном прокуроре Российской Федерации и его заместителях. Помощники по особым поручениям не возглавляют отделов и управлений и выполняют работу, связанную с конкретными заданиями руководителей Генеральной прокуратуры. По своему статусу они приравнены соответственно к начальникам отделов и управлений. В управлениях и отделах трудятся старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, старшие следователи и следователи по особо важным делам и их помощники. Назначение на должности прокуроров и следователей, начальников управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации производится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Организация деятельности управлений и отделов, права и обязанности их сотрудников определяются Положением о соответствующем структурном подразделении центрального аппарата. Положение утверждается Генеральным прокурором Российской Федерации. Как правило, в Положении получают конкретизированное выражение задачи, основные направления деятельности, структура управления (отдела), полномочия их руководителей и штатных работников.

Полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по руководству системой российской прокуратуры носят многоплановый характер. Он наделен правом издавать обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения и инструкции. Регулируемые данными документами вопросы охватывают все важнейшие аспекты организации и деятельности прокуратуры. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации, как это видно из предыдущих материалов, издаются по ключевым, основополагающим вопросам: организации надзора и управления в органах прокуратуры, порядка участия в рассмотрении дел в судах, координации деятельности правоохранительных органов, международного сотрудничества и др.

Указания регламентируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. Они, например, могут быть посвящены вопросам прокурорского надзора за законностью использования средств федерального бюджета, организации работы по возмещению ущерба по уголовным делам, порядку привлечения к уголовной ответственности лиц, обладающих процессуальным иммунитетом и т.п. Указания могут также даваться на основании обобщения материалов прокурорской и следственной практики, результатов конкретных проверок.

Распоряжения в основном связаны с реализацией мер организационного характера. С помощью распоряжений регламентируется порядок исполнения соглашений, заключаемых Генеральной прокуратурой с другими ведомствами, выполнение конкретных заданий, адресуемых работникам прокуратуры и т.п. Инструкции определяют процедуру, своего рода технологию осуществления отдельных видов деятельности: организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и др.

Приказы издаются только Генеральным прокурором Российской Федерации. Другие ведомственные акты вправе принимать также заместители Генерального прокурора Российской Федерации.

Порядок работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляется в соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры, утверждаемым Генеральным прокурором Российской Федерации. Регламентом устанавливаются порядок организации, анализа и прогнозирования, планирования и учета работы главных управлений, управлений и отделов, организации работы коллегий и совещаний, рассмотрения жалоб и предложений граждан и должностных лиц, запросов и обращений депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Им

конкретизируются процедуры подготовки и направления на места заданий, поручений и документов информационно-методического характера, процесс; обеспечения выездов на места, порядок подготовки организационно-распорядительных документов, осуществления контроля исполнения и некоторых других мероприятий.

Неотъемлемым элементом Генеральной прокуратуры выступает научно-консультативный совет. В задачи Совета входит оказание научного содействия органам прокуратуры. Научно-консультативный совет объединяет в своем составе ведущих ученых, связанных с разработкой проблем организации и деятельности прокуратуры и наиболее опытных профессионалов из среды прокурорских работников. Председателем Совета является Генеральный прокурор Российской Федерации. На заседаниях Научно-консультативного совета обсуждаются вопросы теоретического, организационного и методического обеспечения работы органов прокуратуры Российской Федерации. Научно-методическим советом рассматриваются проблемные вопросы прокурорского надзора, правотворческой и правоприменительной деятельности. Совет высказывает мнение по проектам законодательных актов. В пределах его компетенции находится оценка научной и практической обоснованности предложений по совершенствованию координации действий правоохранительных органов, усилению борьбы с правонарушениями, повышению качества работы следователей, обеспечения участия прокуроров в рассмотрении судами дел. Научно-консультативный совет помогает Генеральной прокуратуре выработать теоретически выверенную и практически взвешенную позицию по спорным либо недостаточно урегулированным вопросам применения законов, а также по вопросам разрешения коллизионных ситуаций, относящихся к правотворческой деятельности, практике прокурорского надзора и расследования преступлений. Советом рассматриваются другие не менее важные вопросы.

Решения и рекомендации Научно-консультативного совета не имеют под собой властной основы. Им не присущ признак обязательности исполнения. Их практическое использование зависит от усмотрения руководства Генеральной прокуратуры, других правоохранительных ведомств, которым они направляются. И тем не менее при надлежащей постановке работы Научно-консультативный совет в состоянии оказывать очень и очень заметное влияние на деятельность органов прокуратуры. И не только органов прокуратуры, но и всей правоохранительной системы страны в целом. Осуществляемая им научная экспертиза законопроектов способствует повышению уровня правотворческой практики. Формируемое Советом мнение по проблемным вопросам деятельности прокуратуры, борьбы с нарушениями законности и правопорядка оказывает существенную помощь в выработке стратегии прокурорского надзора, реализации программ борьбы с преступностью и другими правонарушениями. Оценка Совета является 'решающей при определении судьбы методических пособий и Рекомендаций и т.д.

Разговор о Генеральной прокуратуре будет не полным если не сказать о ее коллегии. Коллегия Генеральной прокуратуры является совещательным органом, решения которого реализуются приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации. Причем в системе прокуратуры с ее жесткой централизацией, "совещательная" направленность деятельности коллегии, казалось бы, должна проявляться с удвоенной, утроенной силой. На практике все обстоит иначе. Коллегия Генеральной прокуратуры играет без малейшего преувеличения огромную роль в механизме функционирования прокурорской системы. Предмет ее рассмотрения — наиболее сложные, масштабные, жизненно важные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры. Ведомственными актами Генерального прокурора устанавливается, что на заседаниях коллегии обсуждаются концептуальные проблемы прокурорского надзора, вопросы подбора и расстановки кадров, отчеты прокуроров субъектов Российской Федерации, начальников Главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. От результатов работы коллегии во многом зависит точность стратегического курса российской прокуратуры и создание необходимых предпосылок для проведения его в жизнь, состояние методического и организационного обеспечения ее деятельности. В разное время, но всегда исходя из особенностей ситуации обеспечения законности в стране, коллегией, например, обсуждались вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о приватизации, за исполнением налогового законодательства, меры по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации и другие актуальные вопросы, что позволило своевременно скорректировать прокурорско-надзорную практику, придать ей большую целеустремленность, повысить ее действенность.

Коллегия Генеральной прокуратуры формируется и возглавляется Генеральным прокурором Российской Федерации. В ее состав по должности входят заместители Генерального прокурора. Другие члены коллегии назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации. Деятельность коллегий предметно регулируется ведомственными актами Генерального прокурора Российской Федерации, поскольку в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" определяются на этот счет только общие положения (ст. 20, 14). Наиболее полно вопросы организации работы коллегии изложены в Регламенте Генеральной прокуратуры, утвержденном приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

Особо следует сказать об Управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

Управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах созданы приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 98 от 5 июня 2000 г. вскоре после издания Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г., учреждавшим институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в семи федеральных округах. Правовым основанием издания приказа является ст. 17 Федерального закона "О прокуратуре

Российской Федерации", определяющая полномочия Генерального прокурора по установлению штатов и структуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определению статуса и компетенции структурных подразделений.

В настоящее время действуют управления Генеральной прокуратуры в Центральном федеральном округе (с дислокацией в Москве), в Северо-Западном федеральном округе (с дислокацией в Санкт-Петербурге), в Приволжском федеральном округе (с дислокацией в Нижнем Новгороде), в Уральском федеральном округе (с дислокацией в Екатеринбурге), в Сибирском федеральном округе (с дислокацией в Новосибирске), в Дальневосточном федеральном округе (с дислокацией в Хабаровске). Функции управления Генеральной прокуратуры в Северо-Кавказском федеральном округе возложены на Главное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавказе (с дислокацией в Ростове-на-Дону). Основными направлениями деятельности управлений являются: координация в пределах округа деятельности правоохранительных органов субъектов Российской Федерации по борьбе с преступностью, надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина действующими в округе федеральными органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами, надзор за исполнением законов федеральными структурами, осуществляющими расследование преступлений и оперативно-розыскную деятельность, расследование наиболее опасных и общественно значимых преступлений, участие в правотворческой деятельности.

Согласно Положению об управлениях Генеральной прокуратуры в федеральных округах, утвержденному Генеральным прокурором Российской Федерации 25 июля 2000 г., управления возглавляют начальники управлений — старшие помощники Генерального прокурора Российской Федерации. Структура данных управлений определена с учетом обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей. В состав управлений входят два отдела: по надзору за исполнением законов и следственный, а также небольшой аппарат, обеспечивающий работу управления и его руководства. В составе следственного отдела находятся (кроме управления в Центральном округе) старшие следователи и следователи по особо важным делам.

В силу своего "надрегионального" (в смысле выходящего за пределы одного субъекта Российской Федерации) характера деятельности управлений Генеральной прокуратуры округов, они, очевидно, возьмут на себя выполнение функций по руководству и контролю за работой прокуратур в пределах федеральных округов. Курирующие работу управлений в федеральных округах заместители Генерального прокурора РФ располагают достаточными возможностями отслеживания и устранения ситуаций, создающих трудности в работе республиканских, областных и других прокуратур, осуществления маневра резервами, которые должны направляться туда, где они необходимы в первую очередь, оказания помощи в поддержании руководителями соответствующих прокуратур деловых

контактов с органами власти и местного самоуправления на подведомственной территории и др.

Осуществление управлениями Генеральной прокуратуры в федеральных округах прокурорских функций имеет определенные особенности. Они не подменяют и не дублируют прокуратуры субъектов Российской Федерации. Управления в федеральных округах вправе вмешиваться в их деятельность, как это определено в указанном приказе Генерального прокурора Российской Федерации, только в тех случаях, когда прокуроры субъектов Российской Федерации не имеют соответствующих полномочий, не могут самостоятельно решить те или иные задачи. По всей видимости, им, в частности, придется взять на себя определенную долю работы по надзору за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В силу объективных и субъективных причин в этой работе многим прокурорам приходится сталкиваться с серьезными трудностями. Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах выполняют организующую роль в повышении уровня борьбы с наиболее опасными преступлениями — терроризмом, взяточничеством, бандитизмом и др. От управлений следует ждать проведения активных действий по возрождению на новых основах системы профилактики преступлений и иных правонарушений.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации составляют важнейшее звено системы органов прокуратуры. Через них главным образом Генеральная прокуратура осуществляет руководство и контроль за деятельностью нижестоящих прокуратур. Они самостоятельно ведут большую работу по руководству и контролю деятельности прокуратур городов и районов. На прокуратуры субъектов Российской Федерации приходится большой объем работы по осуществлению надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина территориальными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами контроля, иными органами, учреждениями и организациями, относящимися к уровню субъекта Федерации. Ими расследуются основной массив наиболее сложных, тяжких и особо тяжких преступлений, в пределах компетенции обеспечивается надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов уголовно-исполнительной системы. Прокуратура субъекта Федерации также правомочна принять к своему рассмотрению дела, решение которых входит в компетенцию прокуратур городов и районов.

Надо сказать, что термин "прокуратуры субъектов Российской Федерации" — не самый удачный. Прокуратура Российской Федерации составляет централизованную федеральную систему. Называть прокуратуры республик, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов прокуратурами субъектов Российской Федерации, бесспорно, удобно с точки зрения лаконичности их обозначения,

но некорректно по отношению к федеральной природе этих органов. Понятие прокуратур субъектов Российской Федерации может ассоциироваться с представлениями о них не как об органах федеральной системы и время от времени побуждать некоторых руководителей субъектов Федерации к пересмотру федерального статуса прокуратуры России. Примечательно, что Федеральный закон "О судебной системе Российской Федерации" (принят в 1996 г.) четко обозначил принадлежность верховных судов республик, краевых и областных судов, городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов к категории федеральных судов, отнеся к судам субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировых судей. Однако, учитывая, что понятие прокуратуры субъекта Российской Федерации используется федеральным законодательством, оно будет применяться в последующем тексте. Иное возможно только при внесении изменений в законодательство о прокуратуре.

Ныне соответственно числу регионов действует 89 прокуратур субъектов Российской Федерации. Их возглавляют прокуроры республик, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов. Они имеют первых заместителей и заместителей. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию, как записано в Конституции Российской Федерации, с субъектами Российской Федерации. На деле согласование производится с их высшими органами государственной власти. При подготовке Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 ноября 1995 г. была предпринята попытка унифицировать процедуру согласования кандидатур прокуроров субъектов Российской Федерации. Однако мнения разделились, в результате чего определение этой процедуры было полностью отдано на усмотрение субъектов Российской Федерации. Ныне, как было отмечено, порядок согласования регламентируется их основными законами — конституциями республик и уставами краев, областей, Москвы, Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов. В одних случаях согласие дают законодательные органы власти (Республика Бурятия, Республика Коми, Орловская область и т.д.), в других — законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов Федерации совместно (Алтайский край, Свердловская область и др.).

Заместители прокурора субъекта Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации. Закон не предусматривает каких-либо согласительных процедур, однако, консультации с высшими руководителями Республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов по поводу предполагаемых кандидатур прокурора возможны. В этом не следует усматривать какого-либо ущемления прав Генерального прокурора Российской Федерации. Консультации носят неформальный характер и высказываемое в ходе их проведения мнения руководителей для Генерального прокурора Российской Федерации.

Федерации не имеет ни малейшего признака обязательности, то же время такого рода предварительные консультации позволяют вновь назначаемому заместителю прокурора более уверенно входить в исполнение своей должности, по-деловому и в точном соответствии с законом строить свои отношения как с высшими, так и с другими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Полномочия прокурора субъекта Российской Федерации установлены Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации". Осуществляя руководство аппаратом своих прокуратур, деятельностью прокуратур городов и районов, они издают обязательные для исполнения всеми подчиненными прокурорскими работниками приказы, указания, распоряжения. Прокуроры субъектов Федерации вправе вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных им прокуратур городов и районов, вводить или упразднять отдельные должности, устанавливать размеры должностных окладов и надбавок к ним. Делается это не произвольно, а строго в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации имеют первых заместителей и заместителей, курирующих определенные направления деятельности руководимых ими прокуратур. Они назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации. Закон не говорит о возможности назначения заместителей прокурора субъекта Российской Федерации по представлению прокурора субъекта Российской Федерации, но такая практика вполне допустима.

Структуру прокуратур субъектов Российской Федерации образуют управления и отделы. При этом отделы могут быть самостоятельными (на правах управлений) либо входить в состав управлений. Перечень структурных подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации определяется применительно к функциональным направлениям деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел, надзор за расследованием преступлений следователями прокуратуры, расследование преступлений, участие прокурора в рассмотрении судами уголовных, гражданских дел и др. Наряду с функциональными структурными подразделениями, в структуре прокуратуры субъектов Российской Федерации представлены также и обеспечивающие подразделения: делопроизводства, кадров и т.д.

Возглавляют управления и отделы их начальники, которые организуют и обеспечивают функционирование возглавляемых ими подразделений. Одновременно по должности они являются также соответственно старшими помощниками, помощниками прокурора субъекта Российской Федерации.

К оперативному составу работников управлений и отделов, осуществляющих надзорные функции, относятся старшие прокуроры и прокуроры. В следственных подразделениях работают следователи по особо важным делам, старшие следователи и их помощники, старшие прокуроры-

криминалисты и прокуроры-криминалисты. При прокуроре субъекта Российской Федерации могут состоять помощники по особым поручениям, которые приравниваются по своему статусу к заместителям начальников управлений.

Все сотрудники прокуратур субъектов Федерации, за исключением первых заместителей и заместителей прокурора, назначаются прокурором субъекта Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации действуют коллегии. Они играют заметную роль в их деятельности. На заседаниях коллегии проходит обсуждение вопросов, имеющих принципиальное значение для организации эффективной работы, как прокуратур субъектов Российской Федерации, так и нижестоящих прокуратур. К числу рассматриваемых на коллегии вопросов относятся: состояние законности в целом в регионе, в отдельных, как правило, наиболее крупных, влияющих на показатели работы прокуратуры, его населенных пунктах, в отдельных правовых сферах (о состоянии исполнения налогового законодательства, законности административной деятельности органов милиции, соблюдения земельного законодательства, законодательства о предпринимательской (деятельности и др.), проекты руководящих документов, итоги работы прокуратуры, вопросы кадровой политики и т.п.

В состав коллегии по должности входят прокурор, его первый заместитель и заместители. Остальные члены коллегии назначаются приказом прокурора субъекта Российской Федерации. Ими могут быть сотрудники аппарата прокуратуры субъекта Российской Федерации, работники прокуратур городов и районов.

Прокуратуры городов и районов — основное звено системы органов прокуратуры. Они находятся на переднем крае борьбы за утверждение законности и правопорядка в стране. Прокуратуры городов и районов проводят наибольшее число прокурорских проверок, поскольку их сферу деятельности составляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, городскими (районными) органами местного самоуправления, территориальными органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Через них проходит основная масса возбуждаемых в стране уголовных дел. Прокуратурами городов и районов обеспечивается участие прокуроров в рассмотрении судами подавляющего большинства уголовных и гражданских дел. Заявления, жалобы, обращения граждан и должностных лиц, направляемые ими в органы прокуратуры, разрешаются главным образом именно прокуратурами городов и районов. В сферу деятельности прокуратуры городов (районов) входит надзор за исполнением законов городскими (районными) органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, оперативно-розыскную деятельность за исполнением законов администрации.

Соответственно месту в системе органов прокуратуры прокуратуры городов и районов сосредоточивают внимание исключительно на выполнении

в пределах своей компетенции возложенных на прокуратуру Российской Федерации функций, ибо в подчинении у них нет никаких структур и организовывать, оказывать помощь, осуществлять контроль за их деятельностью у них нет необходимости. Освобождая прокуратуры городов, районов от проведения организационных и контрольных действий, данное обстоятельство обуславливает главную особенность их деятельности - расчет только на свои силы в разрешении тех материалов (дел), которые поступают в районную или городскую прокуратуру. Если прокурор субъекта Российской Федерации имеет возможность поручить расследование уголовного дела, которое должно расследоваться следователями прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокуратуре района, или, скажем, направить подлежащую рассмотрению жалобу в район, то прокурор города, района такой возможности лишен. Иными словами, вышестоящая прокуратура, хотя это и нежелательно, может поручать выполнение определенных входящих в ее компетенцию действий нижестоящей прокуратуре, в то время как прокуратура города, района за собой такого тыла не имеет. Она может ходатайствовать перед вышестоящей прокуратурой о передаче имеющихся в ее производстве материалов (дел) в тех случаях, когда их разрешение выходит за пределы ее компетенции.

Структура прокуратуры города, района определяется ролью основного звена системы органов прокуратуры. Возглавляют прокуратуры города, района соответствующие прокуроры, назначаемые Генеральным прокурором Российской Федерации. Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" в указанных прокуратурах предусматриваются должности первого заместителя, заместителей, старших помощников, помощников прокуроров, старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, старших следователей и следователей и их помощников. Назначение на эти должности производится прокурором субъекта Российской Федерации.

Прокурор города (района) организует работу прокуратуры обеспечивает ее полноценную деятельность. Помимо общего руководства, обычно он также ведет работу на одном или более участках деятельности прокуратуры района (города). В большинство случаев это надзор за следствием и процессуально руководство следователями прокуратуры. Заместители прокурора города (района) осуществляют руководство по определенным направлениям деятельности прокуратуры. Помощники прокурора в указанных прокуратурах закрепляются отдельными участками надзорной и другой деятельности и обеспечивают выполнение соответствующей работы в полном объеме. Следователи ведут расследование преступлений, подследственных прокуратуре.

В Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" указывается, что в прокуратурах городов и районов могут быть образованы отделы. Как правило, в силу относительной немногочисленности штатов, объема работы, такой необходимости не возникает. Образование отделов в основном оправдано в прокуратурах городов, имеющих районное деление.

Прокуратуры Москвы и Санкт-Петербурга под понятие прокуратур городов, о которых идет речь в ст. 16 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", не подпадают. Они, как известно, относятся к категории прокуратур субъектов Российской Федерации. По своему статусу к прокуратурам городов с районным делением приравнены прокуратуры административных округов Москвы.

Организация и деятельность прокуратур городов с районным делением имеет определенные особенности. Прокуроры городов с районным делением осуществляют руководство прокуратурами районов. Они обеспечивают надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина городскими органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, надзор за исполнением, законов городскими органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Прокуратуры городов с районным делением расследуют наиболее сложные преступления и прежде всего преступления, совершенные на территории нескольких районов. Осуществляя уголовное преследование в суде, они вправе выступать в качестве государственного обвинителя как по направленным в суд делам, законченным следователем прокуратуры города, так и по делам, оконченным следователями прокуратур районов. Прокуроры городов с районным делением участвуют в рассмотрении судами дел, возбужденных по исковым заявлениям городской прокуратуры. В общегородском масштабе они осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Установленные федеральным законом полномочия прокуроров городов с районным делением конкретизируются приказами Генерального прокурора Российской Федерации. Они определяются, исходя из необходимости создания указанным прокурорам достаточных условий для эффективного руководства подчиненными прокуратурами. Ведомственными актами с учетом положений Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" конкретизируются права прокуроров городов с районным делением, дающие им возможность своевременно получать, анализировать и использовать необходимую информацию о состоянии законности и результатах деятельности подчиненных прокуратур, отменять незаконные и необоснованные постановления по делам и материалам районных прокуратур, принимать меры по организации расследования трудоемких дел, давать поручения о производстве проверок исполнения законов районным прокурорам, подключать их к проведению проверок общегородского масштаба и др. В то же время на прокуроров городов с районным делением возлагаются обязанности и вся полнота ответственности за обеспечение согласованности действий прокуратуры города и прокуратур районов по выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона, эффективное решение ими задач, стоящих перед прокуратурой.

Специализированные прокуратуры в отличие от рассмотренных ранее, именуемых в прокурорском обиходе территориальными, возникли в связи с объективной необходимостью осуществления прокурорской деятельности в

определенных сферах правовых отношений, имеющих особую важность для государства и характеризующихся такой спецификой, которая не могла быть освоена в полной мере территориальными прокуратурами. Действующие ныне специализированные прокуратуры включают в себя военные, транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за законностью в исправительных учреждениях, прокуратуры войсковых частей. Названные специализированные прокуратуры могут быть разделены на два типа.

Первый тип прокуратур, условно назовем его функциональным, это прокуратуры, которые созданы и действуют для обслуживания социальных систем, выполняющих особые функции в государстве, что обуславливает применение особых видов их организации и управления. Об этих прокуратурах можно сказать, что они необходимы и незаменимы. К данному типу прокуратур относятся военные и транспортные прокуратуры.

Военные прокуратуры являются составной частью единой прокурорской системы Российской Федерации. Они осуществляют надзор за законностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, созданных в соответствии с федеральными законами. Воинские формирования, возникающие на иной основе, как известно, являются незаконными и объектом надзора военной прокуратуры естественно быть не могут.

Система органов военной прокуратуры учитывает особенности организации и управления Вооруженными Силами. Они определяются межрегиональным, диктуемым интересами обеспечения обороноспособности страны подходом к размещению войск, особым характером взаимоотношений органов военного управления с органами государственной власти и местного самоуправления. Территориальным органам осуществлять надзор за законностью в Вооруженных Силах практически невозможно. Поэтому военные прокуратуры одни из первых выделились как самостоятельный вид специализированных прокуратур. И надо сказать, что любые попытки ликвидировать военные прокуратуры, переложить исполнение их функций на территориальные прокуратуры могут привести только к невосполнимому вреду интересам обеспечения законности как в Вооруженных Силах, так и в целом в стране.

Военные прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами военного управления, воинскими частями, учреждениями, военными комиссариатами, военно-учебными заведениями, предприятиями, организациями, подразделениями Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службой охраны, Федеральной пограничной службы, Службы внешней разведки, Федерального агентства правительственной связи и информации, Федеральной службы железнодорожных войск, Главного управления командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также воинскими формированиями других министерств. Военными прокурорами осуществляется надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия по делам и

материалам в отношении военнослужащих, военнообязанных, призванных на учебные и поверочные сборы, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил и воинских формирований других министерств и служб в связи с преступлениями, совершенными при исполнении служебных обязанностей. Кроме того, военными прокурорами обеспечивается надзор за законностью в других сферах деятельности воинских структур.

Военные прокуратуры производят предварительное следствие по делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, лицами, подпадающими под статус военнослужащих, гражданским персоналом воинских формирований, предприятий, учреждений и организаций в связи с выполнением обязанностей по службе. Военные прокуроры также поддерживают государственное обвинение по делам, надзор за расследованием которых осуществляли, обеспечивают участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел.

Основными направлениями деятельности военных прокуратур в настоящее время выступают: укрепление законности в сфере обеспечения обороноспособности страны, надзор за исполнением законов, регламентирующих условия и порядок проведения военной реформы, надзор за исполнением законов об охране жизни и здоровья военнослужащих, соблюдением их прав, за исполнением законов о воинской обязанности и военной службе, борьба с нарушениями законов об управлении и распоряжении федеральной собственностью, пресечение и предупреждение хищений оружия, боеприпасов, взрывчатых средств и др.

Во главе военной прокуратуры стоит заместитель Генерального прокурора Российской Федерации - Главный военный прокурор.

Система органов военной прокуратуры устанавливается Генеральным прокурором Российской Федерации. В настоящее время ее образуют: Главная военная прокуратура, входящая на правах структурного подразделения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (первое звено), военные прокуратуры военных округов, флотов, ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Московская военная прокуратура, другие военные прокуратуры, имеющие статус прокуратур субъектов Российской Федерации (второе звено), военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (третье звено). Прокуратуры второго и третьего звеньев возглавляют соответствующие прокуроры.

В Главной военной прокуратуре образуются управления и отделы. В ее составе действует коллегия, являющаяся совещательным органом. Состав коллегии утверждается Главным военным прокурором. Структура военных прокуратур военных округов, флотов, ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы аналогична структуре прокуратур субъектов Российской Федерации, структура военных прокуратур объединений, соединений, гарнизонов в целом аналогична структуре городов

и районов, к которым они приравнены. В последних могут также создаваться прокурорские, прокурорско-следственные и следственные участки.

Военные прокуроры пользуются в полном объеме теми же полномочиями, которыми наделены территориальные прокуроры. Кроме того, они дополнительно имеют ряд прав, обусловленных спецификой их деятельности (право участия в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления, право требования от военного командования обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах и др.). Свои полномочия военные прокуроры осуществляют независимо от органов военного управления.

На военные прокуратуры Генеральным прокурором Российской Федерации может быть возложено выполнение функций прокуратуры в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся войска Российской Федерации.

Транспортные прокуратуры. Основания их выделения в качестве специализированных прокуратур во многом сходны с основаниями выделения военных прокуратур. Управление транспортом строится по иным правилам, чем управление территориальными образованиями. Организация и правовое регулирование работы транспортного комплекса также имеют существенную специфику. Очевидными особенностями отличается сам характер деятельности транспорта, связанной с перемещением больших масс пассажиров и грузов, высоким динамизмом складывающихся в процессе его работы ситуаций, необходимостью уделения непрерывного внимания к обеспечению безопасности движения и т.д. Специфика действий транспортных предприятий, управленческих структур, организации работы транспорта требуют особого подхода к организации прокурорского надзора, расследования преступлений, совершаемых в транспортном секторе экономики страны. Абсолютно очевидно, что для территориальных прокуратур такая работа сопряжена с определенными трудностями. Это убедительно показал своеобразный "социальный эксперимент", связанный с ликвидацией транспортных прокуратур в 1960 г. Его результатом явился резкий рост преступности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, повышение распространенности других нарушений закона. В конечном счете негативные последствия подобного "эксперимента", длившегося более двух десятилетий, заставили вернуться к идее транспортных прокуратур и вновь создать их.

Первоначально транспортные прокуратуры осуществляли функции прокуратуры в сфере транспортного комплекса страны (за исключением автомобильного транспорта). Впоследствии на них было возложено и выполнение данных функций в отношении таможенных органов.

Ныне транспортные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными

органами контроля и управления таможенным делом, железнодорожным, водным и воздушным транспортом, всеми предприятиями, учреждениями и организациями железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Исключение составляют только транспортные предприятия, учреждения, организации Министерства обороны Российской Федерации (надзор за законностью их деятельности осуществляют военные прокуроры) и особо важных и особо режимных объектов (в этих случаях прокурорский надзор осуществляется прокурорами войсковых частей, о которых еще будет сказано).

Транспортные прокуроры обеспечивают также надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие в органах внутренних дел на транспорте, таможенных органах. На них возлагается производство предварительного следствия по делам о транспортных преступлениях, преступлениях, связанных с нарушением таможенного законодательства, а также преступлений, совершенных на службе работниками предприятий, учреждений транспорта и таможенных органов, преступлений, совершенных в зоне деятельности транспортных предприятий (на полотне железной дороги, вокзалах, судах и др.).

Транспортные прокуроры поддерживают государственное обвинение в судах по своим делам, в случаях и в порядке, установленном законом, участвуют в рассмотрении судами гражданских дел. Полномочия транспортных прокуроров те же, что и территориальных.

В качестве приоритетных направлений работы транспортных прокуратур выступают: надзор за исполнением законов о безопасности движения, полетов, плавания, защита средствами прокурорского надзора прав пассажиров и других потребителей транспортных услуг, надзор за соблюдением трудовых, жилищных и других прав работников транспорта, защита интересов государства и трудовых коллективов транспортных предприятий при проведении мероприятий по реформированию экономики транспортного сектора страны, надзор за исполнением таможенными органами законов о таможенном тарифе, таможенном и валютном контроле в сфере внешнеэкономической деятельности, надзор за выполнением требований, вытекающих из межгосударственных договоров по таможенным вопросам, надзор за исполнением законов, направленного на предупреждение незаконного ввоза вредных для здоровья населения промышленных отходов и др.

До недавнего времени система транспортных прокуратур включала прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Федерации и прокуратурам городов (районов).

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 2 от 22 января 2001 г., транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов

Российской Федерации упразднены, а транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам районов, подчинены прокурорам субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены. Возможно, определенные изменения в отношении транспортных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов Российской Федерации, необходимы. Однако возникает вопрос, не приведет ли предпринятая реорганизация к ослаблению специализированного начала в осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте. Опасения, надо сказать, небеспочвенные. Чтобы они не подтвердились, нужны серьезные меры по обеспечению эффективной организации работы транспортных прокуратур в изменившихся условиях. Основная нагрузка по их реализации приходится на прокуратуры субъектов Российской Федерации. Именно от них во многом зависит реальный учет в практической деятельности особенностей организации надзора за исполнением законов на транспорте. Работа в данном направлении ведется. Решению первоочередных задач организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах посвящен приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 26 от 12 апреля 2001 г. Важно, чтобы Действия по обеспечению эффективной работы транспортных прокуратур и в дальнейшем находились в центре внимания Руководителей органов прокуратуры.

Второй тип специализированных прокуратур представлен природоохранными прокуратурами, прокуратурами по надзору за законностью в местах лишения свободы, прокуратурами войсковых частей. В отличие от первого типа прокуратур, они создаются не повсеместно, а там, где отмечается повышенная актуальность специализированного обеспечения прокурорской деятельности на ее отдельных направлениях. О прокуратурах данного типа можно сказать, что они необходимы, но, заменимы. Там, где повышенной актуальности обеспечиваемых названными специализированными прокуратурами видов деятельности не отмечается, их работу выполняют территориальные прокуратуры.

Природоохранные прокуратуры образуются там, где вопросы экологической безопасности приобретают особую значимость, либо где требуется защита уникальных природных объектов. Действующие ныне природоохранные прокуратуры по своему статусу приравнены к прокуратурам городов и районов. Применительно к ним часто используется название "межрайонных" прокуратур, хотя в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" оно не встречается. Делается это, по всей видимости, чтобы показать, что их деятельность территориально шире масштабов одного административного района. Две природоохранные прокуратуры — Волжская и Московская — приравнены к прокуратурам субъектов Российской Федерации.

Природоохранные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о

ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями. Ими также производится предварительное следствие по делам об экологических преступлениях. Природоохранные прокуроры поддерживают государственное обвинение по делам, надзор за расследованием которых они осуществляли, участвуют в рассмотрении гражданских дел, а Волжский и Московский природоохранные прокуроры в случаях, установленных законом, также в рассмотрении судами арбитражных дел. Полномочия природоохранных прокуроров идентичны полномочиям территориальных прокуроров.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (ИУ) составляют относительно небольшую группу. Они создаются в тех районах, где имеется достаточное количество учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы. По своему статусу они приравнены к прокуратурам городов (районов).

Прокуроры по надзору в ИУ осуществляют надзор за исполнением законов администрацией исправительных учреждений, органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в данных учреждениях. Ими же производится предварительное следствие по делам о преступлениях, совершенных отбывающими наказание осужденными, и работниками исправительных учреждений, связанных с их служебной деятельностью.

Прокуроры по надзору за законностью в исправительных учреждениях поддерживают обвинение в суде по делам, надзор за расследованием которых они осуществляли, участвуют в рассмотрении гражданских дел.

Прокуратуры войсковых частей обеспечивают надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, расследование преступлений, совершенных на особо важных и особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях. Они поддерживают обвинение в военных или территориальных судах по делам, надзор за расследованием которых они осуществляли, обеспечивают участие прокурора в рассмотрении гражданских дел в судах.

По своему статусу прокуратуры войсковых частей до недавнего времени считались приравненными к прокуратурам объектов Российской Федерации. В настоящее время их положение соответствует прокуратурам городов (районов).

Концепция организации и деятельности органов прокуратуры есть система основополагающих идей, взглядов, представлений, характеризующих важнейшие стороны жизнедеятельности прокуратуры как ведущего института государственной правовой охраны. Концепция создается на основе всестороннего анализа факторов, определяющих место прокуратуры в совокупности государственных органов, ее цели и задачи, функциональное назначение, пути и средства решения прокуратурой стоящих перед ней задач. Исходя из реалий, действующих на момент ее разработки, концепция

учитывает перспективы развития прокурорской системы и включает в себя положения прогностического содержания.

Создание концепций составляет в основном удел теоретиков, ибо концепция - это прежде всего научный документ. Однако любая профессионально разработанная концепция имеет серьезное практическое значение.

Концепция организации и деятельности прокуратуры нужна прежде всего для создания совершенной правовой базы деятельности прокуратуры. Не имея надежной системы концептуальных положений, сложно планировать законотворческую деятельность, разрабатывать конкретные предложения по вопросам правового регулирования прокурорской деятельности