

Ю.Е. Винокуров, А.И. Глушков

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК ВИДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

По своей природе и своему функциональному назначению прокурорский надзор един. Это обусловлено едиными для всей системы прокуратуры целями, единством системы прокуратуры, а также единством правовой базы организации и деятельности прокуратуры.

Однако в силу многообразия надзорной деятельности, ее широты, наличия сходных общественных правоотношений, характеризующихся единством предмета и объекта прокурорского надзора, специфическими задачами и полномочиями прокуроров, а также потребностей специализации прокурорских работников принято выделять самостоятельные отрасли или подфункции прокурорского надзора, направления (подотрасли) надзора и поднаправления надзора.

Отрасль прокурорского надзора — это относительно самостоятельная часть единого прокурорского надзора, характеризующаяся специфическим предметом и полномочиями прокуроров, а также характерными именно для данной сферы общественных отношений целями и задачами, решаемыми прокурорами.

В настоящее время в едином прокурорском надзоре выделяются следующие отрасли прокурорского надзора, имеющие свой предмет.

Отрасль первая — **надзор за исполнением законов**. Предметом этой отрасли в соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) являются:

во-первых, соблюдение Конституции России и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания,

а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

во-вторых, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленными выше.

Данная отрасль является наиболее сложной и объемной. Дело в том, что прокурорский надзор распространяется на большой круг субъектов и объектов надзора (юридических и физических лиц) и надзор осуществляется за исполнением широкого массива законодательных актов федерального и регионального уровней. Велико количество и разнообразие издаваемых соответствующими органами и должностными лицами правовых актов, законность которых проверяется прокурорами. Поэтому при наличии на то оснований проводятся прокурорские проверки двух видов: исполнения законов и законности правовых актов.

Отрасль вторая — **надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**. Согласно п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре предметом этой отрасли надзора являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Следует подчеркнуть приоритетность этой отрасли прокурорского надзора как одного из важнейших направлений реализации государственной политики в области защиты прав и свобод человека и гражданина, вытекающей из ст. 3 Конституции России, закрепившей обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

В предмет данной отрасли прокурорского надзора входит исполнение широкого круга нормативных правовых актов, объединенных сферой регулирования прав и свобод человека и гражданина, перечисленными субъектами и объектами. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина занимает значимое место в общем объеме надзорной деятельности прокуратуры.

Отрасль третья — **надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.** Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29 Закона о прокуратуре).

Важность данной отрасли прокурорского надзора определяется тем, что осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия затрагивает конституционные права и свободы граждан и их нарушение влечет за собой тяжелые, а порой и непоправимые последствия. Надзор в этой отрасли способствует, с одной стороны, соблюдению прав и свобод участников уголовного процесса и, с другой стороны, — совершенствованию качества оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия.

Отрасль четвертая — **надзор за исполнением законов судебными приставами.** Предмет этой отрасли — соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении судебными приставами-исполнителями принудительного исполнения решений судов и несудебных органов, законность принимаемых ими решений при осуществлении исполнительного производства, а также исполнение законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Надзор за исполнением законов судебными приставами близок к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поскольку одной из важнейших его задач является соблюдение прав граждан при принудительном исполнении приставами решений судов и иных органов. Этот надзор способствует совершенствованию деятельности Федеральной службы судебных приставов, ее территориальных органов и конкретных судебных приставов.

Отрасль пятая — **надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями**

мест содержания задержанных и заключенных под стражу. В соответствии со ст. 32 Закона о прокуратуре предметом этой отрасли надзора являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых 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 наказания, не связанного с лишением свободы.

Значение этой отрасли надзора объясняется исключительной важностью специфического комплекса законов, регулирующих важнейшие права и свободы граждан, отбывающих наказание, и особенностями деятельности органов, исполняющих эти законы.

Как известно, весь массив российского законодательства подразделяется на отрасли.

Отрасль законодательства — это группа законодательных актов (в отдельных случаях кодифицированных) и изданных на их основе подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих однородные общественные отношения, например, в земельной, экологической, пенсионной, трудовой и иных сферах. Отсюда в качестве отраслей рассматривается в том числе земельное и экологическое законодательство, а всего их насчитывается несколько десятков.

С учетом структуры законодательства, то есть наличия относительно обособленных его отраслей, организуется и надзорная деятельность прокуроров. В ходе проведения той или иной проверки, иного надзорного действия они изучают исполнение не всего законодательства, что невозможно осуществить, а конкретного законодательства, например, трудового, сведения о нарушении которого к ним поступили.

В связи с этим в пределах отраслей прокурорского надзора, в особенности таких, как надзор за исполнением законов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, выделяются узкие направления или подотрасли надзора (составные части отрасли). Их насчитывается несколько десятков.

Направление прокурорского надзора — это сфера надзора за исполнением конкретного закона или группы законов, регулирующих однородные общественные отношения. Отсюда проистекают и названия направлений: надзор за исполнением жилищного законодательства, надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан и т.д.

В свою очередь направления прокурорского надзора подразделяются на более конкретные составляющие — поднаправления.

Поднаправление прокурорского надзора — это составная часть обособленного направления прокурорского надзора. Речь идет о надзоре за исполнением законов, регулирующих более узкую, но общественно значимую часть общественных отношений. Так, направление надзора за исполнением экологического законодательства подразделяется на такие поднаправления как: надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха; надзор за исполнением законодательства о недрах; надзор за исполнением лесного законодательства; надзор за исполнением водного законодательства; надзор за исполнением законодательства о животном мире; надзор за исполнением законодательства об особо-охраняемых природных территориях; надзор за исполнением законодательства об обращении с отходами и другие поднаправления. Таким образом, в рамках конкретной отрасли прокурорского надзора выделяются направления (подотрасли), а в рамках каждого из направлений возможно наличие нескольких поднаправлений.

По очень приблизительным подсчетам количество поднаправлений прокурорского надзора в границах таких отраслей, как надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, достигает несколько десятков.

Прокуратура — орган многофункциональный. Помимо осуществления надзора, уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства прокурорами выполняется и много другой работы. Речь идет о таких участках деятельности прокуроров, как:

– работа с обращениями граждан и иных лиц;

- участие в правотворческой деятельности;
- международное сотрудничество;
- взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества;
- ведение государственного учета (заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния следственной работы и прокурорского надзора);
- контроль за проведением проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на объектах предпринимательской деятельности;
- работа по предупреждению правонарушений.

Прокурорский надзор в процедурном плане подразделяется на несколько стадий:

- стадия первая — **организация надзора**;
- стадия вторая — **выявление нарушений законов, установление способствующих им обстоятельств (причин и условий), а также виновных лиц**;
- стадия третья — **устранение выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также привлечение к ответственности виновных лиц**;
- стадия четвертая — **предупреждение нарушений законов**;
- стадия пятая — **определение эффективности надзорной деятельности с точки зрения влияния ее на состояние законности**.

В связи с изложенным напрашивается вывод о том, что имеются возможности и потребности для подготовки широкого круга диссертационных работ по прокурорскому надзору как теоретической основы совершенствования методического обеспечения надзорной деятельности, иначе говоря, разработки методических пособий второго и третьего уровней, в которых остро нуждаются прокурорские работники.

Библиографический список:

1. Настольная книга прокурора: Методическое пособие / под ред. С.Г. Кехлерова. — М.: Юрайт, 2011.
2. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха: Методическое пособие / колл. авторов. — М., 2003. — С. 23-34.
3. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров / колл. авторов. — М.: МНЭПУ, 1999.

References (transliteration):

1. Nastol'naya kniga prokurora: Metodicheskoe posobie / pod red. S.G. Kekhlerova. — M.: Yurayt, 2011.
2. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva ob okhrane at-mosfernogo vozdukha: Metodicheskoe posobie / koll. avtorov. — M., 2003. — S. 23-34.
3. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem ekologicheskogo zakonodatel'stva: Posobie dlya prirodookhrannykh prokurorov / koll. avtorov. — M.: MNEPU, 1999.