



УДК 343.163(470+571)

Л.В. Попова

СОВРЕМЕННЫЕ ОСНОВЫ ПРИНЦИПОВ ЕДИНСТВА И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье на примере прокуратуры Российской Федерации рассматриваются принципы организации и деятельности органов прокуратуры, которые являются основополагающими и руководящими положениями, определяющие наиболее значительные черты и признаки всей многогранной деятельности органов прокуратуры и основные требования, предъявляемые к ней.

В самой основе образования органов российской прокуратуры лежит идея о необходимости обеспечения задачи единства понимания и применения законов по всей стране. Законность должна быть единой, потому что в системе организационных связей структуры государства законы выполняют роль так называемых «кровеносных сосудов». Их основная функция состоит в регулировании общественных отношений, сохранении при этом организационного единства государства и обеспечении баланса интересов государства и личности. «Законодательное закрепление принципов определяют их правовую основу и подчёркивает обязательность соблюдения каждым прокурором и иным прокурорским работником» [1].

Принцип единства системы имеет решающее значение для организации органов прокуратуры Российской Федерации и для выполнения стоящих перед ними задач по реализации функций прокурорского надзора и иной предусмотренной законом деятельности.

Органы исполнительной власти государства в лице его должностных лиц, а также граждане, и лица без гражданства, проживающие на территории этого государства, должны быть равны перед законом. Это прежде всего означает, что законы едины для всех, а кроме того, у закона нет и не должно быть альтернативы. Поскольку значение закона столь велико, для реализации этой идеи важно не только её провозгласить, но и создать механизм единого соблюдения прав и обязанностей в государстве. Все организационные элементы такого механизма должны быть в единой системе. Поэтому очень важно, чтобы органы прокуратуры Российской Федерации были единой организационной системой, которая, в свою очередь, является эффективным гарантом обеспечения единства понимания и применения законов в государстве. Принцип единства системы органов прокуратуры Российской Федерации обеспечивается различными способами.

Прежде всего, этот принцип организационного строения органов прокуратуры Российской Федерации прямо закреплён в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Так, в соответствии со ст. 129 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой территориальных, военных и специализированных (транспортных, природоохранных и др.) с их подчинением единому центру – Генеральной прокуратуре Российской Федерации в лице Генерального прокурора Российской Федерации, осуществляющих от имени



Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации [2].

Данный принцип выражается «в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, в единстве целей и общих задач осуществления надзора в стране, а также полномочий прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них. Прокурорский надзор осуществляется на основе единого для всех звеньев прокуратуры законодательства... Принцип единства прокурорского надзора реализуется в единоличном разрешении прокурором всех вопросов, связанных с прокурорским надзором» [3].

Особое значение для сохранения единства системы органов прокуратуры Российской Федерации имеет требование п. 3 ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», запрещающей создание и деятельность на территории Российской Федерации иных органов с функциями, дублирующими функции прокуратуры, но при этом не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации.

Единство системы органов прокуратуры Российской Федерации обеспечивается в первую очередь требованием закона о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц с целью повлиять на принимаемые прокуратурой решения или воспрепятствовать в какой-либо форме их деятельности.

Единство системы органов прокуратуры Российской Федерации обеспечивает и исключительная компетенция Генерального прокурора Российской Федерации как главы данного ведомства. Под компетенцией в данном случае понимается принадлежащий исключительно Генеральному прокурору Российской Федерации комплекс прав, обязанностей и ответственности.

В статье 129 Конституции Российской Федерации указано, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Все прокуроры назначаются приказами Генерального прокурора Российской Федерации. Об этом же говорится в статьях 1, 4, 11, 13, 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Только Генеральный прокурор Российской Федерации имеет право принятия решений об образовании, реорганизации и упразднении органов прокуратуры, определении их статуса и компетенции. В пределах имеющейся штатной численности и фонда оплаты труда Генеральный прокурор Российской Федерации устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчинённых органов и учреждений прокуратуры [4].

Генеральный прокурор Российской Федерации издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации [5].

В то же время Генеральный прокурор Российской Федерации также несёт и ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Фактически такие же права, обязанности, ответственность имеют и все нижестоящие прокуроры, однако в



объёме и пределах возглавляемых ими органов прокуратуры. Такое распределение компетенций позволяет сохранять и укреплять единство всей системы органов прокуратуры Российской Федерации.

Не менее важными обстоятельствами, позволяющими эффективно реализовать организационный принцип единства системы органов прокуратуры Российской Федерации, являются единые для всех должностных лиц, подразделений и органов прокуратуры цели, задачи, направления деятельности и полномочия. В соответствии с ними органы прокуратуры любого звена обязаны обеспечить единство понимания и применения федеральных законов на территории Российской Федерации. Их задачами являются выявление нарушений законов, реагирование на эти нарушения и восстановление нарушенных установленных законом прав и интересов граждан и государства. В соответствии с этими задачами все органы прокуратуры действуют строго на определённых в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» направлениях деятельности, используя при этом единые полномочия.

Принцип централизации системы органов прокуратуры также является одним из важных принципов, в соответствии с которым все нижестоящие органы и подразделения прокуратуры, а также должностные лица подчиняются вышестоящим органам, подразделениям и должностным лицам органов прокуратуры, а все прокуроры – Генеральному прокурору Российской Федерации, возглавляющему всю систему органов прокуратуры. Таким образом, назначение и подчинённость прокуроров происходит только по вертикали.

Централизация органов прокуратуры вызвана необходимостью обеспечения единой законности на всей территории нашего государства. Именно рассматриваемый принцип обеспечивает единство прокурорской практики, которая направляется, согласовывается и координируется Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Принцип централизации служит и обеспечению единства законности и единству прокурорского надзора, обеспечивает удобство и простоту управления всеми составляющими систему органов прокуратуры элементами, а также оперативность в реализации задач организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Анализируемый принцип законодательно закреплён в ст. 129 Конституции Российской Федерации и в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также реально обеспечивается закреплённой в законе системой норм, предусматривающих права, обязанности и ответственность прокуроров.

Принципы единства и централизации системы органов прокуратуры очень тесно связаны друг с другом и не могут быть реализованы индивидуально. При этом принцип централизации в большей мере относится к организационным вопросам построения структуры управления в органах прокуратуры, а принцип единства – к вопросам деятельности.

Вместе с тем следует отметить, что усиление централизации влечёт свёртывание инициативы подчинённых, что может отрицательно сказываться на результативности их деятельности. С другой стороны, в практике организации управления органами прокуратуры принцип централизации постоянно подвергается проверке на прочность. В этом смысле необходимо учитывать, что составляющие организационную систему элементы имеют различной силы собственную энергию в виде своих целей, задач, ресурсов, и эти обстоятельства, в свою очередь, могут становиться препятствием для реализации принципа централизации.



Многие руководители прокуратур субъектов Российской Федерации постоянно изыскивают возможности усилить свою собственную роль в решении организационных вопросов, отнесённых к компетенции Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Но усиление роли отдельных элементов системы, как известно, способствует децентрализации, и в рассматриваемом случае инициирование самостоятельности опасно распадом централизованной системы органов прокуратуры Российской Федерации. В связи с этим очень важно найти баланс интересов всех составляющих структуру органов прокуратуры элементов и в то же время сохранить централизованную систему, поскольку только реализация этого принципа позволяет решить задачу единства законности в стране.

Как некоторое посягательство на принцип централизации следует рассматривать положение статьи 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым прокуроры субъектов Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это означает, что при принятии решения о назначении на должность прокурора округа, области, края, республики предварительно должен решаться вопрос о согласии с назначением конкретного лица на должность в органах власти субъекта Федерации. Следует признать, что это обстоятельство является серьёзным препятствием для проведения прокурором субъекта Российской Федерации единой правовой политики Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В заключение хотелось бы отметить, что отдельно взятый принцип не оказывает никакого регулирующего воздействия на организацию и деятельность органов прокуратуры. О влиянии принципов на построение технологии прокурорского надзора можно говорить только в том случае, если рассматривать каждый принцип во взаимодействии с другими основополагающими началами в рамках всей системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. д-ра. юрид. наук, проф. Винокурова Ю.Е. – 5-е изд., перераб и доп – М. : Изд-во «Экзамен», 2003. – С. 37.
2. Конституция Российской Федерации. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2010. – С. 29.; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (по состоянию на 01.01.2011.). – Новосибирск : Изд-во Новосибирск. ун-та, 2011. – С. 6.
3. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. д-ра. юрид. наук, проф. Ю.Е. Винокурова. – 5-е изд., перераб и доп – М. : Изд-во «Экзамен», 2003. – С. 39.
4. Приказ Генерального прокурора РФ № 73 от 21 апреля 2008 г. «О распространении полномочий Северо-Западной транспортной прокуратуры на территорию Калининградской области и частичном изменении структуры и штатной численности прокуратуры Калининградской области и Северо-Западной транспортной прокуратуры» // Архив Калининградской транспортной прокуратуры. Дело «Приказы Генерального прокурора Российской Федерации. 2008 год».
5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 137 от 06.09.2007 г. «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // СПС КонсультантПлюс; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 341 от 23.10.2009. «О взаимодействии органов



прокуратуры со средствами массовой информации» // Информационный бюллетень прокуратуры Калининград. области. – 2008. № 10. – С. 99–102.; Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Утверждено Указом Президента Российской Федерации № 567 от 18 апреля 1996 года // СПС КонсультантПлюс; Инструкция «О порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в системе прокуратуры Российской Федерации». Утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 200 от 17.12.2007 // Законность. – 2008. – № 4. – С. 46–61.

Popova L.V. Modern Bases of Principles of Unity and Centralisation of Offuof Public Prosecutor System in Russian Federation

Principles of the organisation and activity of bodies of of Public Prosecutor Office are the basic and supervising positions which define the most considerable lines and signs of all many-sided activity of bodies of Public Prosecutor Office and the basic demands made to it, are considered in the article.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 20.06.2011