

Прокурорский надзор

Лекция №1

Предмет и система курса «Прокурорский надзор»

- 1.1 Сущность и задачи прокурорского надзора Республики Беларусь
- 1.2 Правовые средства прокурорского надзора и их классификация
- 1.3 Правовое регулирование прокурорского надзора
- 1.4 Предмет и система прокурорского надзора
- 1.5 Место прокурорского надзора в системе юридических дисциплин.
- 1.6 Предмет и система дисциплины «Прокурорский надзор»
- 1.7 Место дисциплины «Прокурорский надзор» в системе других юридических дисциплин

1.1 Сущность и задачи прокурорского надзора Республики Беларусь
Конституция Республики Беларусь (ст. 125) и Закон «О прокуратуре Республики Беларусь» (ст. 1) определяют прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов как самостоятельную отрасль государственной деятельности. Это определяет и систему дисциплины «Прокурорский надзор» как самостоятельную отрасль юридической науки, отрасль права из приведенного следует, что прокурорский надзор является совокупностью правовых принципов и норм, которые регулируют систему и структуру органов прокуратуры Республики Беларусь, условия их организации, деятельности, полномочий прокуроров, направленные на установление и устранение нарушений законности, обеспечения режима правопорядка, охраны и защиты прав и свобод граждан, организаций, учреждений.

Органы прокуратуры образуют самостоятельную единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором, назначаемым на должность Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики Национального собрания, с подчинением нижестоящего прокурора вышестоящему. В своей деятельности Генеральный прокурор подчинен Президенту.

Термин «прокурорский надзор» употребляется в 3 значениях:

- 1) Прокурорский надзор – это вид деятельности специально уполномоченных органов власти (прокуратуры), осуществляемой в целях надзора за единообразным и точным исполнением законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Республики Беларусь и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, реализуемой с использованием установленных полномочий прокуратуры и правовых средств их выполнения. В юридической литературе единого мнения в отношении соотношения понятий «контроль» и «надзор», однако большинство авторов считают, что термин «надзор» включает организационную независимость надзорных органов от поднадзорных объектов и активную их деятельность в рамках полномочий по обеспечению законности.
- 2) Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» базируется на основах юридической науки, связанных с изучением организации и деятельности прокуратуры. Предметом данного курса является:

- теоретические положения о месте и роли прокуратуры в системе реализации государством своих функций; цели и задачи деятельности органов прокуратуры, а так же принципы её организации и функционирования; историческое развитие учреждения прокуратуры в Беларуси;
- правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры; правовой статус прокурора и его полномочия по выявлению и устранению нарушений законности, а так же правовые средства и методы прокурорского реагирования для принятия соответствующих мер;
- тактика и методика организации работы органов прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции и исполнением законов в различных отраслях.

3) Прокурорский надзор как отрасль юридической науки представляет собой систему теоретических основ, изучающих:

- закономерности развития общественных отношений, складывающихся в сфере прокурорского надзора за соблюдением законности;
- средства и формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения положений Конституции и законодательства;
- содержание правовых институтов, связанных с деятельностью органов прокуратуры;
- практику изменения законодательства о деятельности прокуратуры.

Сущность прокурорского надзора заключается в выявлении и устранении специфическими правовыми средствами нарушений закона в целях единообразного и правильного его применения.

Прокурорский надзор осуществляется от имени государства на всей территории Республики Беларусь, в отношении всех министерств, комитетов, всех субъектов хозяйствования, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан (включая иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории нашего государства), во всех отраслях жизни и деятельности.

Таким образом, содержанием государственно-правовой деятельности прокуратуры, как основного, специального органа, действующего от имени государства в сфере надзора, является осуществление функции государственного надзора за точным и единообразным исполнением законов и иных актов законодательства. Это главная цель, основное значение прокуратуры. При этом очень важно то, что осуществление функций государственного надзора за точным и единообразным исполнением законов действующих на территории Республики Беларусь принадлежит только прокуратурам и никому более.

Эта деятельность - исключительная компетенция прокуратуры.

Как отмечалось выше – эта функция возложена на прокуратуру Конституцией Республики Беларусь. Организация органов прокуратуры и вся её деятельность по надзору за точным и единообразным исполнением законов, иных нормативных правовых актов регламентируются системой правовых норм. Часть этих норм содержится в различных отраслях права, в частности в таких как: Конституционные, семейное, трудовое, жилищное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское, процессуальное, хозяйственное, административное и др. Другая часть норм права регламентирующая организацию прокуратуры, структуру, задачи и функции прокуроров, закреплена в Законе «О прокуратуре Республики Беларусь». Из приведенного выше следует, что нет прокураторско-надзорного права, а

налицо совокупность правовых норм, определяющие задачи прокуратуры, регулирующих систему, структуру органов прокуратуры, принципы их деятельности, полномочий, прокуроров по установлению и устранению нарушений законности, средства прокурорского регулирования на нарушения закона и процессуальные акты принимаемые (выносимые) прокурорами в процессе деятельности. При осуществлении надзорной деятельности по обеспечению законности, прокуроры вступают в правовые отношения с поднадзорными республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными организациями и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями т.е. (Субъектами надзора). Эти отношения являются прокурорско-надзорными правоотношениями, одной из сторон в этих отношениях обязательно является прокурор. Закон «О прокуратуре Республики Беларусь» в ст. 3 разъясняет, что под термином «прокурор» имеется в виду действовать в пределах своей компетенции. Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры. Кроме того, термин «прокурор» употребляется в узком смысле – это должностное лицо органа прокуратуры, которое является одной из прокуратур в системе Генеральной прокуратуры Республики Беларусь.

Кроме прокурора субъектами прокурорско-надзорных правоотношений является перечисленные в ст. 4 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» органы, организации, общественные объединения, должностные лица, иные граждане и индивидуальные предприниматели.

Отношения между прокурорами и другими субъектами правоотношения возникает в процессе осуществления прокурорами возложенных на них функций в связи с надзорной деятельностью. В том числе, когда нарушений закона надзорной деятельностью не установлено, прокурорско-надзорные правоотношения продолжаются и завершаются только реальным устранением выявленных нарушений закона, последствий нарушения и принятием мер к устранению способствующих нарушений обстоятельств. Таким образом правоотношения в сфере прокурорского надзора – это отношения, содержания которых в соответствии со ст. 125 Конституции Республики Беларусь, является осуществление надзора за точным, единообразным исполнением законов, декретов и иных нормативных правовых актов и действия поднадзорных субъектов в этой связи.

Вместе с тем, прокурорско-надзорная деятельность имеет свой объект, как элемент этой деятельности.

В юридической науке объект прокурорско-надзорных отношений спорен. Часто под объектом понимают деятельность поднадзорных органов, юридических и физических лиц, законность поднадзорной деятельности, правовое поведение поднадзорных субъектов, сами надзорные органы и лица. Наиболее аргументированными, является мнение, согласно которому объектом является деятельность поднадзорных органов и лиц. (В Законе «О Прокуратуре Республике Беларусь» он определяется путем указаний на конкретные органы, учреждения и должностные лица, которые охватываются прокурорским надзором (той или иной его отраслью).

Объект прокурорско-надзорных отношений подразделяется на общий и родовой.

Общим объектом данных правоотношений является точное и единообразное исполнение всех законов и иных актов законодательства Республики Беларусь всеми субъектами правоотношений.

Родовой объект – это те законы и иные нормативные акты, за исполнением которых осуществляется прокурором надзор по отраслям прокурорского надзора.

Прокурорско-надзорные отношения (прокурорский надзор) имеют только ему преследующие черты. Они следующие :

- 1) прокурорский надзор осуществляет акт имени государства ;
- 2) прокурорско-надзорная деятельность осуществляется на территории всей Республики Беларусь.
- 3) прокурорский надзор обладает признаком всеобщности, поскольку прокуроры обязаны принимать меры к выявлению и устранению любых нарушений закона и иных нормативных правовых актов независимо от кого бы эти нарушения ни исходили, кроме актов, указанных в ч.4ст.166 Конституции Беларусь. О соответствии этих актов Конституции и другим действующим законам делает заключение Конституционный суд по предложению перечисленных в этой же статье Конституции органов;
- 4) прокурорский надзор осуществляется на основе особых принципов, которые положены в основу организации и деятельности прокуратуры;
- 5) прокурорский надзор наделен определенной властью – распорядительными полномочиями. Требования прокуратуры об устранении нарушений законов и иных нормативно правовых актов имеют властный, императивный характер по отношению к под надзором прокураторным субъектам.

Задачи органов прокуратуры определены в ст.125 Конституции Республики Беларусь и сформулированы в ст.4 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»

Общей задачей прокурорского надзора является обеспечение законности и охраны от посягательств :

- прав и законных интересов граждан, предприятий и организаций независимо от форм собственности;
- общественных и государственных интересов .

Указанные задачи прокурорского надзора являются общими для всех видов надзорной деятельности всех звеньев прокуратуры. Эти задачи конкретизируются в отраслевых разделах надзора.

1.2 Правовые средства прокурорского надзора и их классификация

Вся деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора по осуществлению прокурорского надзора регламентируются законодательством и правовыми актами прокуратуры, которые в юридической литературе именуются правовыми средствами прокурорского надзора .

Следовательно, правовые средства прокурорского надзора – это закреплённые в законодательстве правовые акты и действия прокурора, с помощью которых регламентируются его полномочия по выявлению нарушения закона, реакции на выявленные нарушения, устранение этих нарушений, причин и условий, способствующих этим нарушениям, привлечения виновных лиц к предусмотренным мерам ответственности. Иными словами правовые средства определяют права и обязанности прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законности.

По целевому назначению средства прокурорского надзора можно классифицировать на средства выявления нарушений законности и средства реагирования на нарушения законности.

1. Средства выявления правонарушений:

- истребование актов управления для проверки их собственных законодательств;
 - требование от органов управления проведения проверок и ревизий, проведение прокурорских проверок, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан и должностных лиц;
- Кроме того, выявление нарушений закона способствующий участие прокурора в предварительном следствии и рассмотрение дел судами.

2. Средства реагирования прокурора на выявленные нарушения:

- протест прокурора;
- представление прокурора об устранении допущенных нарушений закона, причин нарушений и способствующим им условий;
- отмена незаконных и необоснованных постановлений следователей и органов дознаний;
- принесение протестов на незаконные и необоснованные решения, приговоры, определения и постановления судов;
- вынесение постановлений, внесение представлений относительно соблюдения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу;
- вынесение постановлений : о возбуждении уголовного, дисциплинарного производства или привлечения лица к материальной ответственности.

3. Правовые средства, направленные на обеспечения возмещения вреда, причиненного правонарушением:

- меры по обеспечению предъявленного или возможного в будущем гражданского иска в уголовном деле;
- предъявление или поддержание гражданского иска в уголовном деле;
- предъявление иска в порядке гражданского судопроизводства.

4. Правовые средства, направленные на предупреждения нарушений законов и иных актов законодательства:

- официальное предупреждение о недопустимости нарушения закона;
- санкционирование действий должностных лиц в соответствии с процессуальным законом;
- заключение по заявленным ходатайствам в судебных заседаниях;
- приостановление действий правового акта до рассмотрения протеста и др.

В широком смысле слова на предупреждение нарушений законов направлены все средства прокурорского надзора, поскольку предупреждение основаны на эти средствах. Конечно же все группы правовых средств взаимосвязаны и взаимозависимы и служат.

Правовой основой организации и деятельности прокуратуры является Конституция Республики Беларусь. Которая определила основные положения организации и деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора точным и единообразным исполнением законов в Беларуси.

В Конституции провозглашено, что прокуратура Республики Беларусь представляет собой единую и централизованную систему органов прокуратуры, возглавляемую Генеральным прокурором, и осуществляет свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов власти и управления, общественных формирований и должностных лиц, подчиняясь только Генеральному прокурору Республики Беларусь.

Закрепление принципа единства и централизации органов прокуратуры, а также принципа независимости от местных влияний позволяет Генеральному прокурору Республики Беларусь и подчиненным ему прокурорам проводить единую политику в осуществлении надзора за исполнением законов в стране.

Согласно п. 9 ст. 84 Конституции Генеральный прокурор Республики Беларусь назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики, а в соответствии с п. 11 этой же статьи освобождение Генерального прокурора производится также Президентом Республики Беларусь с уведомлением Совета Республики.

Такой порядок назначения и освобождения обеспечивает Генеральному прокурору независимость от других органов в осуществлении руководства всей системой прокуратуры Республики Беларусь.

Статья 125 Конституции определила полномочия прокуратуры. На Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров возлагается надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов министерствами и другими подчиненными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, должностными лицами и гражданами. В соответствии со ст. 128 Конституции компетенция, организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются законодательством. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее — Закон о прокуратуре) устанавливает организационные и правовые основы деятельности прокуратуры Республики Беларусь и регулирует отношения в области осуществления прокурорского надзора и выполнения иных функций, возложенных на Прокуратуру Республики Беларусь, а также устанавливает особенности правового положения прокурорских работников.

Закон о прокуратуре состоит из 4 разделов и 80 статей.

В первом разделе определены организационные и правовые основы деятельности Прокуратуры Республики Беларусь. Назначение нового Закона о прокуратуре состоит в том, чтобы определить принципы организации и деятельности прокуратуры, ее систему и структуру, кадровую политику органов прокуратуры и т.д.

Законом предусмотрено, что прокуратура Республики Беларусь — единая и централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами. В отличие от Закона о прокуратуре 1993 г. в новом Законе о прокуратуре более четко определены задачи и направления деятельности прокуратуры. В соответствии со ст. 4 Закона прокуратуре задачами прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов.

Определяя основные принципы деятельности прокуратуры, в статье 5 Закона прокуратуре предусмотрено, что деятельность прокуратуры основывается на принципах законности, равенства всех граждан перед законом, независимости

прокурора, подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам, гласности, обязательности исполнения требований прокурора.

Обращает на себя внимание сформулированное в ст. 10 Закона о прокуратуре положение об обязательности исполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий и предъявленных в соответствии с законодательными актами.

Такие требования подлежат исполнению в установленный срок всеми организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями. Закон предусматривает, что должностные лица и иные граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны являться по вызову прокурора и давать объяснения об обстоятельствах связанных с проверкой соблюдения законодательства. В случае уклонения от явки должностное лицо и иной гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, по постановлению прокурора доставляются органами внутренних дел в принудительном порядке.

Предусмотрено право Генерального прокурора, его заместителей в установленном порядке принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и образуемых ими комиссий и иных органов.

Конституционного Суда Республики Беларусь, Пленума и Президиума Верховного Суда Республики Беларусь, Пленума и Президиума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь и его Президиума, коллегии Комитета

государственного контроля Республики Беларусь. Генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур, а по их поручению и иные прокурорские работники вправе в установленном порядке участвовать в заседаниях республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов и иных государственных организаций.

Такое полномочие дает возможность прокурорам знать, какие проблемы, задачи решаются этими государственными органами, и в этой связи определять направления своей деятельности, чтобы средствами прокурорского надзора способствовать их успешному выполнению.

Обязанность Генерального прокурора Республики Беларусь состоит не только в том, чтобы он сам, и подчиненные прокуроры успешно осуществляли надзор за исполнением действующего законодательства, но и в том, чтобы способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства, внесению предложений об изменении и дополнении действующего законодательства или принятию новых законов взамен устаревших, не отвечающих требованиям времени.

Закон о прокуратуре в ст. 13 содержит положение о том, что Генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители, нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур и их заместители вправе в установленном порядке в пределах своей компетенции направлять предложения в нормотворческий орган (должностному лицу) о принятии (издании), изменении, дополнении, толковании или признании утратившими силу нормативных правовых актов.

Во втором разделе Закона определена система и организация деятельности органов прокуратуры.

В Законе предусмотрены акты прокурорского надзора, которые в праве выносить прокурор при выявлении нарушений законов, иных нормативно правовых актов, отражены предъявляемые к ним требования. Порядок прохождения службы в органах прокуратуры изложены в «Положении о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Беларусь». В этом Положении закреплены общие требования к деятельности прокурорских работников при исполнении обязанностей по службе, порядок назначения на службу, прохождения службы, отстранение от нее.

Нормы, регламентирующие деятельность прокуроров по надзору за исполнением отраслевого законодательства содержатся в нормах отраслевого законодательства Республики Беларусь:

- гражданском процессуальном кодексе;
- уголовном процессуальном кодексе;
- процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь от административных правонарушений;
- Кодекс Республики Беларусь о браке и семье;
- Уголовно-исполнительный кодекс;
- Закон от 9 июля 1999г. « Об оперативно-розыскной деятельности»
- Указы Президента Республики Беларусь;
- Приказы, распоряжения Генерального прокурора;
- Положения и инструкции, утверждаемые Генеральным прокурором своими приказами, определяют порядок исполнения прокурорами оперативных или процессуальных действий.

1.6 Предмет и система дисциплины « Прокурорский надзор»

Предмет курса « Прокурорский надзор» являются правовые нормы, определяющие назначение, функции, задачи, принципы организации и деятельности прокуратуры Республики Беларусь, систему и структуру её органов, полномочия прокуроров при осуществлении прокурорского надзора. Кроме того курс изучает практическую деятельность прокуратуры по осуществлению надзора, правовые отношения в сфере прокурорского надзора, становление и развития органов прокуратуры и её роли в государстве; сущность и содержание прокурорского надзора в других государствах.

Дисциплина «Прокурорский надзор» состоит из Общей и Особенной частей.

Общая часть включает в себя темы:

- 1) предмет и система курса «Прокурорский надзор»;
- 2) создание и основные этапы развития органов прокуратуры;
- 3) принципы организации и деятельности прокуратуры;
- 4) основные направления деятельности прокуратуры, отрасли прокурорского надзора, участки прокурорского надзора;
- 5) система, структура и организация органов прокуратуры;
- 6) организация работы в органах прокуратуры;
- 7) участие прокуратуры в нормотворческой деятельности и правовой пропаганде.

В Особенной части этой дисциплины изучаются отрасли и участки прокурорского надзора. Особенная часть раскрывает сущность и задачи каждой отрасли и участка прокурорского надзора, полномочия прокуроров в различных отраслях надзора и основных направлениях их деятельности. В этой части дисциплины

изучаются вопросы тактики и методики осуществления прокурорского надзора в различных его отраслях, а также эффективности работы прокуратуры по надзору за исполнением законов, декретов, указов, иных нормативных правовых актов. Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» основана на общих и частных методах изучения деятельности Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов.

Общим методом дисциплины «Прокурорский надзор» является диалектический метод, который позволяет изучать прокурорский надзор в его историческом развитии, в неразрывной связи с теми процессами, которые возникают в обществе и государстве.

К частным методам дисциплины «Прокурорский надзор» относятся: исторический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой.

Методологической основой изучения дисциплины «Прокурорский надзор» являются общетеоретические и исторические науки: философия, логика, теория государства и права (общая теория государства и права), история государства и права Беларуси и зарубежных стран и др.

1.7. Место дисциплины «Прокурорский надзор» в системе других юридических дисциплин

Дисциплина «Прокурорский надзор» тесно связана с другими отраслями права и учебными юридическими дисциплинами, в которых отражаются отдельные проблемы и стороны организации либо деятельности прокуратуры.

Правовые нормы, регламентирующие деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов, декретов, указов, иных нормативных правовых актов, содержатся в различных отраслях права: конституционном, гражданском, хозяйственном, трудовом, уголовном, административном, семейном, банковском, коммерческом, земельном, уголовно-процессуальном, гражданском процессуальном, хозяйственном процессуальном и других отраслях права.

Наиболее тесно с дисциплиной «Прокурорский надзор» связаны такие учебные дисциплины, как теория государства и права (общая теория государства и права), конституционное право, судостроительство, уголовный, гражданский и хозяйственный процесс, трудовое право, административное право.

Дисциплина «Теория государства и права» рассматривает прокурорский надзор как форму государственной деятельности, а также показывает роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка.

Конституционное право изучает место прокуратуры в системе органов государства и ее взаимоотношения с ними.

В дисциплине «Судостроительство» дается общее представление об учреждении прокуратуры, системе ее органов и организации деятельности. В административном праве освещается роль прокурорского надзора по обеспечению законности в государственном управлении.

Дисциплины уголовного, гражданского и хозяйственного процессов рассматривают процессуальные полномочия прокурора при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, производстве предварительного следствия и дознания, а также при рассмотрении уголовных, гражданских и хозяйственных дел, дел об административных правонарушениях в судах.

Трудовое право рассматривает вопросы надзора прокурора в области трудовых правоотношений, роли прокурора в обеспечении защиты трудовых прав и законных интересов граждан.

Дисциплина «Прокурорский надзор» дает цельное представление об организации и деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов, иных нормативных правовых актов. В то же время дисциплина «Прокурорский надзор» занимает самостоятельное место в системе юридических дисциплин.