

Организация деятельности прокуратуры города с районным делением

В настоящее время экстремистская деятельность (экстремизм) представляет угрозу государственной и общественной безопасности Российской Федерации, о чем говорится в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

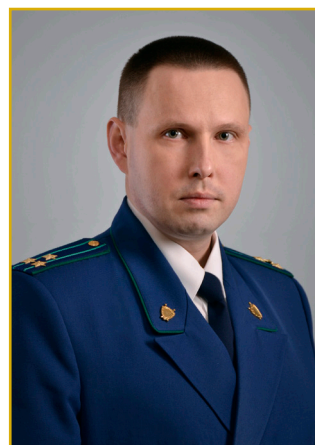
Прокуратуры городов с районным делением созданы в мегаполисах (городах с населением свыше 1 млн. человек) и некоторых других больших городах России. В частности, в городе Нижнем Новгороде, где зарегистрировано около 1,3 млн человек, имеется прокуратура города со штатом прокурорских работников 17 единиц и 8 прокуратур районов города.

При этом статьей 19 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрены полномочия прокуроров городов с районным делением по руководству подчиненными органами прокуратуры, а именно указанные прокуроры руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, а также о кадровых изменениях.

В целях оптимизации деятельности органов прокуратуры, повышения эффективности работы прокуратур городов с районным делением, разграничения их компетенции с другими территориальными и специализированными прокуратурами Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 12 марта 2008 г. N 39 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» (далее приказ Генерального прокурора Российской Федерации N 39).

Вместе с тем на практике весьма непросто определить приоритеты деятельности таких прокуратур, избежать излишнего дублирования их компетенции с прокуратурами как регионального, так и районного звена.

Известно, что неправильная организация деятельности органов прокуратуры обуславливает их нерациональное функционирование.



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

Более того отсутствие должной организации деятельности прокуратур городов с районным делением приводит к ненужной подмене работы вышестоящей и нижестоящих прокуратур, а в итоге к вопросу о целесообразности дальнейшего функционирования прокуратур городов с районным делением.

Мы уже не раз являлись свидетелями ликвидации в регионах таких прокуратур, хотя объективная необходимость во многих случаях вынуждала создавать их вновь.

Тем не менее до сих пор нередко прослеживается две противоположные негативные тенденции.

В одних случаях прокуроры городов с районным делением ни в какой форме не осуществляют руководство деятельностью прокуратур районов города либо, как указано в отдельных организационно-распорядительных документах прокуратур субъектов Российской Федерации, лишь координируют деятельность прокуратур районов города. Такой подход противоречит требованиям ст. 19 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации N 39, возлагающим на прокуроров районов городов с районным делением полномочия по руководству деятельностью прокуратур районов (межрайонных, окружных прокуратур) в городе.

В других случаях работники аппарата прокуратур субъектов Российской Федерации, исходя из положения о руководстве прокурором города деятельностью прокуратур районов города, полагают, что прокуратура города с районным делением должна в полной мере отвечать перед прокуратурой субъекта Российской Федерации за всю работу органов прокуратуры в городе, то есть также, как региональная прокуратура отвечает перед Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Одновременно прокуратурам городов с районным делением дается значительное количество поручений о проведении проверочных мероприятий в отношении объектов, непосредственно поднадзорных прокуратурам районов города.

На наш взгляд, подобный подход является контрпродуктивным, в том числе и по той причине, что штат работников прокуратуры города с районным делением несопоставим со штатом работников региональной прокуратуры. Фактически у работников таких прокуратур городов не хватает времени ни на должный надзор за непосредственно закрепленными за прокуратурой города объектами, ни на должное руководство прокуратурами районов.

Опыт работы свидетельствует, что эффективная организация деятельности органов прокуратуры невозможна без детальной регламентации их компетенции в организационно-распорядительных документах.

С учетом изложенного в Нижегородской области после изучения практики других регионов был разработан новый приказ прокурора области об организации деятельности прокуратуры города Нижнего Новгорода (далее прокуратура города), что разрешило многие существовавшие проблемы.

Сначала требовалось четко определить перечень объектов, за законностью деятельности которых (то есть за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов) прокуратура города осуществляет непосредственный надзор.

Естественно, это органы местного самоуправления города Нижнего Новгорода, однако оговорено исключение – администрации районов (являющиеся структурными подразделениями администрации города), надзор за законностью деятельности которых осуществляют прокуратуры районов города Нижнего Новгорода (далее прокуратуры районов). При этом значительное внимание прокуратурой города уделяется участию в правотворческой деятельности органов местного самоуправления города.

Далее – контролирующие органы – Управление МВД РФ по городу Нижнему Новгороду (в том числе подразделения ГИБДД), а также имеющиеся в городе отделы инспекции административно-технического надзора, государственной жилищной инспекции, надзорной деятельности МЧС. Кроме того поднадзорными органами прокуратуры города определены в силу их значимости специализированный отдел по особым исполнительным производствам Управления Федеральной службы судебных приставов по Нижегородской области, межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы России по крупнейшим налогоплательщикам по Нижегородской области, а также межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы России по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств на территории Нижегородской области.

Прокуратуры районов свои акты прокурорского реагирования, информации и запросы в адрес поднадзорных прокуратуре города органов направляют только через прокуратуру города, что обеспечивает повышение качества таких документов.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации N 39 надзор за законностью деятельности коммерческих и некоммерческих организаций не включен в компетенцию прокуратур городов с районным делением.

Тем не менее полагаем возможным, исходя из конкретной ситуации в городе, возлагать на прокуратуру города с районным делением надзор за законностью деятельности отдельных значимых учреждений и предприятий, носящих межрайонный характер и имеющих социальную направленность.

В первую очередь, это муниципальные казенные учреждения, реализующие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Следует учитывать, что через данные учреждения проходят значительные бюджетные средства. Практика показала, что когда надзор за исполнением законов в деятельности таких учреждений возлагается на прокуратуры районов города, он зачастую осуществляется по остаточному принципу.

В непосредственный надзор прокуратуры города наряду с муниципальными казенными учреждениями включен также в силу специфики и особой значимости еще и ряд государственных казенных учреждений, в частности «Центр занятости населения города Нижнего Новгорода», а также муниципальное предприятие «Нижегородское метро».

Между тем полагаем, что относить чрезмерно большое количество учреждений и предприятий к непосредственно поднадзорным прокуратуре города с районным делением не следует, поскольку отвлечет силы прокуратуры от важных направлений надзорной деятельности за органами местного самоуправления и контролирующими органами города и не позволит имеющимся кадровым составом осуществлять надлежащий надзор за всеми закрепленными органами и организациями.

В целях недопущения каких-либо недоразумений в приказе прокурора Нижегородской области указано, что надзор за иными (то есть не указанными в перечне) учреждениями осуществляется прокуратурой города только по поручению прокурора области.

Между тем нередко в силу различных причин возникает необходимость провести проверки исполнения законов в тех или иных коммерческих и некоммерческих организациях силами прокуратуры города. Данная ситуация также оговорена в приказе, а именно подобные проверки осуществляются по согласованию с руководством прокуратуры области.

Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия возложен на прокуратуру города в отношении Управления МВД России по городу, в том числе за следственной частью, при этом оговорено, что надзор за законностью деятельности районных отделов полиции (являющихся структурными подразделениями УМВД России по городу) возложен на прокуратуры районов.

Поддержание государственного обвинения осуществляется по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены прокуратурой города. Поручение о поддержании государственного обвинения по иным уголовным делам может быть дано исключительно прокурором области.

Участие в гражданском и арбитражном процессе осуществляется также в пределах установленной компетенции.

На прокуратуру города возложено осуществление в полном объеме координационной деятельности правоохранительных органов города по борьбе с преступностью. В этой связи в приказе прокурора области отмечено, что в целях подготовки соответствующих мероприятий прокуратура города вправе привлекать прокуроров районов, запрашивать копии материалов проведенных ими проверок, обобщений и другие документы.

Во всех координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов города принимают участие прокуроры районов.

Прокуратура города также организывает работу прокуратур районов по отдельным значимым направлениям надзорной деятельности, в частности, в сфере благоустройства.

В то же время немало вопросов было о том, какие именно рабочие группы должны функционировать в прокуратуре города. В целях недопущения дублирования деятельности рабочих групп разного уровня, с учетом компетенции прокуратуры города, приказом прокурора области определен перечень таких групп в прокуратуре города.

Данным приказом очерчен и круг обращений, рассматриваемых прокуратурой города, а именно к таковым отнесены обращения, содержащие сведения о нарушении законов поднадзорными прокуратуре города органами и организациями, их должностными лицами, а также жалобы на решения и действия прокуроров районов в пределах своей компетенции.

Шли долгие дискуссии о том, должна ли прокуратура города отменять незаконные и необоснованные уголовно-процессуальные решения прокуроров районов.

В силу п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации N 39 на прокуроров городов с районным делением возложены полномочия по отмене незаконных и необоснованных процессуальных решений прокуроров районов, если иное не предусмотрено приказами прокурора субъекта Российской Федерации.

В целях единообразного порядка применения положений уголовно-процессуального законодательства об обжаловании действий (бездействия) органов прокуратуры как в городе с районным делением, так и в населенных пунктах области, оптимизации процедуры обжалования и, тем самым, сокращения ее сроков было принято решение не возлагать на прокуратуру города Нижнего Новгорода полномочия по отмене незаконных и необоснованных процессуальных решений прокуроров районов города, принятых в порядке УПК РФ.

Для последовательности такой позиции на прокуратуру города не возложены и полномочия, предусмотренные УПК РФ, в отношении территориальных органов, поднадзорных прокуратурам районов.

Имевшиеся опасения, что лишение данных полномочий может негативно отразиться на осуществлении прокурором города координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, не подтвердились.

Необходимо также осветить вопросы проведения проверок нижестоящих прокуратур и дачи им поручений.

Руководством прокуратуры Нижегородской области осуществляется жесткий контроль проведения проверок прокуратур городов и районов со стороны аппарата. В этой связи определено, что и прокуратура города Нижнего Новгорода должна проводить проверки деятельности прокуратур районов города только по согласованию с прокурором области.

Регламентированы случаи дачи прокуратурой города поручений. Наряду с мероприятиями в рамках координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокуратура города проводит анализы и обобщения данных о состоянии законности и правопорядка на территории города. В этих целях прокуратура города вправе запрашивать у прокуроров районов имеющуюся информацию, материалы проведенных ими проверок, обобщений и другие документы.

Кроме того для наиболее полной информированности о состоянии законности прокуратуры районов регулярно представляют в прокуратуру города (как и в прокуратуру области) докладные записки по различным вопросам.

Прокурор города и его заместители вправе давать поручения прокурорам районов о проведении отдельных мероприятий по находящимся в производстве прокуратуры города обращениям, а также поручениям прокуратуры области.

Таким образом, приказом прокурора области четко определен перечень непосредственно поднадзорных прокуратуре города объектов, регламентирован порядок ее взаимодействия с прокуратурами районов, а также, что, на наш взгляд, более важно, с прокуратурой области.

При этом руководителям структурных подразделений аппарата прокуратуры области предписано обеспечить направление в прокуратуру города и прокуратуры районов обращений и поручений (в том числе по разрешению обращений) в соответствии с их компетенцией.

Такая регламентация совсем не является излишней, а, напротив, позволяет повысить оптимизацию и эффективность работы всех органов прокуратуры и избежать возможных фактов необоснованного переложения своих обязанностей со стороны работников вышестоящих прокуратур на нижестоящие прокуратуры.

В соответствии с п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации N 39 на прокуроров городов с районным делением возложены и иные полномочия, в том числе:

- по организации взаимодействия прокуратур районов по обеспечению законности и противодействию преступности в городе;
- по оказанию им методической помощи и содействия в повышении профессиональной квалификации работников прокуратур районов;
- по распространению положительного опыта.

Одной из наиболее эффективных форм такой работы, которая проводится и в городе Нижнем Новгороде, следует отметить проведение в прокуратуре города регулярных оперативных совещаний с прокурорами районов по вопросам состояния законности на поднадзорной территории, проделанной ими работе и задачах на предстоящее время.

Подобный подход позволяет решать целый круг вопросов, заключающихся в следующем:

- во-первых, повышении уровня владения ситуацией на поднадзорной территории как прокурорами

районов (в результате их подготовки к данным совещаниям), так и прокурором города;

- во-вторых, активизации деятельности прокуроров районов, в том числе по имеющимся у них проблемным участкам;

- в-третьих, оперативном доведении до сведения прокуроров районов какой-либо актуальной информации (в том числе поступившей из вышестоящей прокуратуры), которая требует обсуждения либо не может быть передана иным путем;

- в-четвертых, решении на совещании тех или иных возникающих вопросов, корректировки

правоприменительной практики, указании на допущенные прокуратурами районов недостатки и упущения;

- в-пятых, обмене опытом (как положительным, так и отрицательным) между прокурорами;

- и так далее.

Таким образом, правильная организация деятельности прокуратур городов с районным делением позволяет им занимать достойное место в системе территориальных органов прокуратуры Российской Федерации и успешно реализовывать стоящие перед прокуратурой цели и задачи. ■