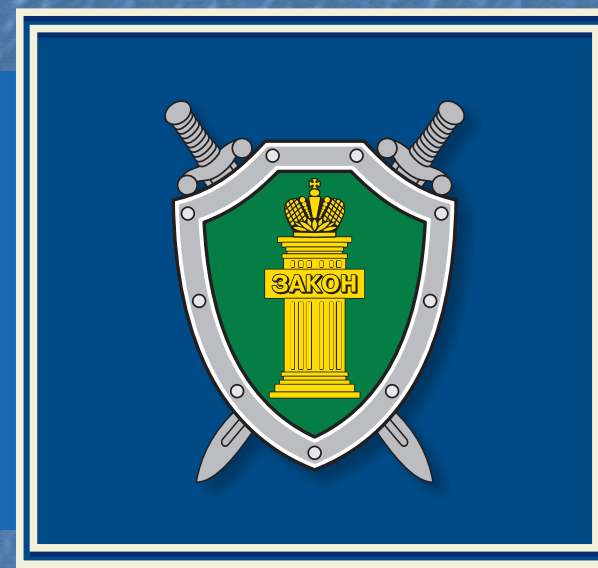


Р.С. Абдулин

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Р.С. Абдулин Прокурорский надзор в Российской Федерации



Курганский
государственный
университет



редакционно-издательский
центр

65-48-12

Министерство образования и науки Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Курганский государственный университет»

Р.С. Абдулин

Прокурорский надзор в Российской Федерации

Учебное пособие

Курган 2016

УДК 347.963

ББК 67.721

A13

Рецензенты:

Е.Р. Ергашев – заведующий кафедрой прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета (УрГЮУ), доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции, почетный работник прокуратуры Российской Федерации;

И.В. Ткачев – прокурор Курганской области, государственный советник юстиции 2 класса, кандидат юридических наук, почетный работник прокуратуры Российской Федерации.

Печатается по решению методического совета Курганского государственного университета.

Абдулин Р. С.

Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. 220 с.

Предлагаемое читателю издание представляет собой третье дополненное учебное пособие по курсу «Прокурорский надзор в Российской Федерации». Автор не ставил перед собой задачу всеобъемлюще исследовать значение прокурорского надзора в Российской Федерации, поскольку это обусловлено как ограниченным объемом учебного пособия, так и рамками самого учебного курса.

В учебном пособии дается общая характеристика основных исторических этапов становления российской прокуратуры, достаточно подробно рассматриваются основные направления и функции органов прокуратуры, а также раскрывается их содержательная сторона. Помимо этого автор уделит внимание понятийным категориям, подробно рассматривается система органов прокуратуры ихождение службы в органах прокуратуры.

Цель издания учебного пособия – оказание помощи студентам в получении полноценных знаний, а преподавателям – в организации и проведении учебных занятий по прокурорскому надзору. Учебное пособие может представлять интерес также и для всех интересующихся историей, теорией и практикой осуществления прокурорского надзора в Российской Федерации.

Законодательство и иной правовой материал обновлены по состоянию на июнь 2016 года.

ISBN 978-5-4217-0371-6

УДК 347.963

ББК 67.721

© Курганский государственный университет, 2016

© Абдулин Р.С., 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	9
Глава I Общая часть.....	12
Раздел I Общие положения	
1.1 Основные исторические этапы становления Российской Прокуратуры.....	12
1.2 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации	30
Раздел II Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации. Понятие и сущность прокурорского надзора. Принципы и основные направления прокурорского надзора	
2.1 Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации	42
2.2 Понятие и сущность прокурорского надзора	43
2.3 Принципы организации и деятельности прокуратуры	46
Раздел III Система и организация прокуратуры Российской Федерации	
3.1 Понятие системы прокуратуры Российской Федерации	54
3.2 Генеральная прокуратура РФ.....	55
3.3 Управления и отделы Генеральной прокуратуры в федеральных округах	57
3.4 Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры.....	59
3.5 Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры	63

Раздел IV Служба в органах и организациях прокуратуры.

Кадры органов и организаций

4.1 Правовое положение прокурорского работника и условия службы в органах прокуратуры	65
4.2 Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров.....	67
4.3 Особенности назначения на должности и прохождения службы в органах прокуратуры	69
4.4 Присяга прокурора.....	76
4.5 Классные чины прокурорских работников.....	77
4.6 Аттестация прокурорских работников.....	78
4.7 Некоторые особенности материального обеспечения, правовой и социальной защиты прокурорских работников	79
4.8. Меры поощрения прокурорских работников	82
4.9. Меры дисциплинарной ответственности прокурорских работников	83
4.10 Некоторые особенности прохождения службы в органах военной прокуратуры	85
4.11 Профессиональная подготовка и повышение квалификации прокурорских работников	89

Раздел V Основные направления и функции деятельности прокуратуры

5.1 Основные направления деятельности прокуратуры	92
5.2 Основные функции деятельности прокуратуры.....	94

Глава II Особенная часть

Раздел I Основные понятия прокурорского надзора. Полномочия и компетенция прокурора. Методика, тактика и правовые средства прокурорского надзора

1.1 Объект, предмет, субъект, полномочия, методику и правовые средства.....	105
---	-----

Раздел II. Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)

2.1 Сущность, объект и предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов.....	116
2.2 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов (общему надзору)	119
2.3 Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения	121

Раздел III Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

3.1 Сущность, прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, объект и предмет	126
3.2 Полномочия прокурора при осуществлении функций по защите прав и свобод человека и гражданина.....	127

Раздел IV Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД)

4.1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно- розыскной деятельности, объект и предмет.....	132
4.2 Средства прокурорского реагирования.....	140

Раздел V Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия

5.1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве, объект и предмет	142
5.2 Средства прокурорского реагирования	157

Раздел VI Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

судебными приставами	160
----------------------------	-----

Раздел VII Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу	
7.1 Объект и предмет прокурорского надзора.....	163
7.2 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....	172
Раздел VIII Функция участия прокурора в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами	175
Приложение:	
Образцы основных актов прокурорского реагирования.....	195
Список рекомендуемых нормативных актов и литературы	213

Светлой памяти моих наставников – прокуроров Курганской области В.К. Зырянова и А.К. Кабанькова посвящается

ЗЫРЯНОВ Василий Кузьмич, родился 13 апреля 1919 года, уроженец Далматовского района Курганской области. После окончания средней школы решил связать свою жизнь с медициной и поступил в Свердловский медицинский институт. Однако служба в Красной армии (1940 г.), а затем и Великая Отечественная война (1941-45 гг.), кардинально изменили его планы. После увольнения из Красной армии в запас (1947 г.) Зырянов В.К. становится стажером народного следователя прокуратуры Шадринского района Курганской области (1947-1949 гг.). Одновременно с этим поступает на заочное отделение Свердловского юридического института, которое заканчивает в 1952 г. С 1949 года начинается его прокурорская карьера: прокурор Катайского района (1949-1954 гг.), прокурор города Шадринска (1954-1961 гг.), прокурор Курганской области (1961-1981 гг.).

В 1967 году Зырянову В.К. Указом Президиума Верховного Совета СССР был присвоен классный чин государственного советника юстиции 3 класса.

За долголетнюю плодотворную работу по укреплению законности и правопорядка Зырянов В.К. награжден государственными наградами «Знак почета» и «Заслуженный юрист РСФСР».

КАБАНЬКОВ Алексей Кузьмич, родился 20 марта 1937 года в Белоруссии, но с начала 1950-х годов его судьба тесно связана с Курганской областью. После окончания школы служил в рядах Советской армии, а затем сразу поступил в Свердловский юридический институт на очное отделение, что свидетельствует об устойчивом выборе профессии. После завершения учебы с получением диплома с отличием, А.К. Кабаньков связывает свою жизнь с органами прокуратуры. В его послужном списке значатся такие должности как помощник прокурора, прокурор Петуховского района, старший помощник прокурора области по общему надзору, заместитель прокурора области, первый заместитель прокурора области. В ок-

тябре 1981 года А.К. Кабаньков назначается прокурором Курганской области и в этой должности он прослужил до 1988 года. В 1982 году Кабанькову А.К. Указом Президиума Верховного Совета СССР присваивается классный чин государственного советника юстиции 3 класса.

Огромное нервное напряжение, острые переживания за каждое дело подорвали здоровье А.К. Кабанькова. Про таких как Алексей Кузьмич говорят не иначе как «сгорел на работе». Умер А.К. Кабаньков 12 мая 1988 года на посту прокурора Курганской области.

Прокурорское сообщество запомнило прокуроров Зырянова В.К. и Кабанькова А.К. как профессионалов высокого класса, скромных и беззаветно преданных делу, которому они служили¹.

¹ См.: *Абдулин Р. С.* Их жизнь – пример служения закону // Прокурорские будни. Воспоминания ветеранов прокуратуры Курганской области. Курган, 2012. С.216-223; Слово прокурору. История прокуратуры Курганской области в документах, фотографиях, воспоминаниях современников. Курган, 2008.

ВВЕДЕНИЕ

Прокурорский надзор – общепрофессиональная юридическая дисциплина, являющаяся обязательной для студентов независимо от их специализации и дальнейшего выбора профессии. Она знакомит студентов с деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В свою очередь прокурорский надзор призван способствовать формированию у граждан нетерпимости к нарушениям закона, уважения к общечеловеческим ценностям и утверждению справедливости в обществе.

Прокурорский надзор – это сложная и своеобразная дисциплина, включающая в себя усвоение многих норм и институтов других отраслей права, таких как: уголовное и гражданское судопроизводство, нормы уголовного, гражданского, семейного и иного материального и процессуального права, но только под углом зрения прокурорского надзора. Все это вооружает студентов достаточно обширными теоретическими и практическими знаниями не только по данному предмету. Однако для этого требуется постоянная и кропотливая работа по овладению этими знаниями.

В учебном пособии приводится перечень основных источников, обязательных для изучения, и дополнительной литературы, рекомендуемой для изучения. Между тем студент должен быть постоянно в курсе новых изданий и публикаций, связанных с деятельностью органов прокуратуры. Для чего нужно следить за принятием новых законов, постановлений Пленума Верховного Суда РФ, приказов и указаний Генерального прокурора РФ.

Для приобретения практических навыков и умений по грамотному составлению актов прокурорского реагирования полезно обращаться к образцам актов прокурорского реагирования, приведенным в данном учебном пособии и на их основе самостоятельно составлять проекты таких актов и выполнять контрольные работы.

Прокурорская деятельность весьма многообразна и не ограничивается только надзором за исполнением законов. Наряду с основными направ-

лениями деятельности прокуратуры, существуют и иные функции прокуратуры, которым относятся: уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в рассмотрении судами уголовных, гражданских дел в судах общей юрисдикции, а также в арбитражном судопроизводстве, участие в правотворчестве и др.

Актуальность настоящего учебного пособия обусловлена изменениями уголовно-процессуального законодательства, что в свою очередь предопределяет не только практическое освоение принципиально новых его положений, применяемых прокурорами при осуществлении прокурорского надзора, но и теоретического осмысления. Тем более, что подчас изменения, внесенные в Закон о прокуратуре РФ и уголовно-процессуальное законодательство и другие законодательные акты, урегулированы законодателем не совсем удачно, что создает определенные трудности прокурорам в их правоприменительной деятельности.

Поскольку в правовом регулировании организации и деятельности российской прокуратуры играют большую роль приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, конкретизирующие многие положения законов, ответы на многие вопросы курса сформулированы с учетом содержания и этих подзаконных актов.

В связи с изложенным хочется надеяться, что предлагаемое учебное пособие поможет студентам, на которых оно в первую очередь рассчитано, глубже изучить и понять проблемы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации и получить необходимые знания для того, чтобы успешно сдать экзамен или зачет по курсу «Прокурорский надзор в Российской Федерации».

Автор учебного пособия, в настоящее время заведующий кафедрой уголовного права и процесса, но продолжительное время прослуживший в органах прокуратуры в должности следователя, прокурора района, прокурора города областного центра, начальника следственного управления прокуратуры области, выражает надежду, что попытка придать в данном учебном пособии прокурорскому надзору новый облик, оснастить его современным правовым материалом будет полезной не только для студен-

тов, но и послужит определенным стимулом к дальнейшему совершенствованию и преподавания данной дисциплины.

Список используемых сокращений

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации

Собрание законодательства Российской Федерации – Собрание законодательства РФ

Закон о прокуратуре РФ – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

Закон об ОРД – Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»

Глава I Общая часть

Раздел I Общие положения

1.1 Основные исторические этапы становления Российской прокуратуры

Закладка фундамента современной прокуратуры и начало истории прокуратуры приходится на период административно-правовых преобразований Петровской эпохи в первой четверти XVIII в. Проводя масштабное реформирование органов государственного управления, Петр I впервые в России сделал попытку внутри Сената и в губерниях, по шведскому образцу, но с учетом российских реалий, образовать органы контроля, так называемый фискалитет (1711 г.). Фискалитет являлся особой отраслью сенатского управления. Обер-фискал (глава фискалов) состоял при Сенате, но одновременно фискалы были доверенными лицами царя. Царь назначал обер-фискала, который приносил присягу царю и был ответственен перед ним. Компетенция фискалов была обозначена в Указе от 17 марта 1714 г.: *«проводывать про все, что «ко вреду государственному интересу быть может»; докладывать «о злом умысле против персоны его величества или измене, о возмущении или бунте», «не вкрадываются ли в государство шпионы», борьба со взяточничеством и казнокрадством. Сеть фискалов постоянно стала формироваться по территориальному и ведомственному принципам. Провинциал-фискал наблюдал за городскими фискалами и один раз в год «учинял» за ними контроль¹. Появлению фискалитета в числе надзорных органов, еще задолго до образования прокуратуры, способствовало, по мнению С.А. Петровского, «взяточничество, презрение к законам, указам, подкуп, плохое уважение человеческой личности, что было явлением очень и очень обыкновенным»². В то же время С.А. Петровский приходит к выводу, что фискалы действительно были необходимы и приносили пользу, устрашая нарушителей закона, чем в немалой степени способствовали повышению уровня административной и судебной нравственности, однако сами они стояли ниже принятых в об-*

¹ Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб., 1866.

² Петровский С. А. О Сенате в царствование Петра Великого. М., 1875.

шестве моральных норм. Однако, на взгляд, исследователя Т.В Барсова, фискалы так и не оправдали надежд Петра I. Отсюда и возникла потребность в специальном надзорном институте, который вобрал бы в себя некоторые полномочия фискалитета, но в то же время приобрел совершенно новые черты. В результате дальнейшего выстраивания системы государственного контроля Петр I был вынужден признать, что чин фискала «тяжел и ненавидим», и своим указом от 12 января 1722 г. учредил должность генерал-прокурора. Таким образом, в России был основан государственно-правовой институт прокуратуры во главе с назначаемым императором генерал-прокурором и его помощником обер-прокурором, охватывающий контролем государство и общество сверху донизу, что представлялось своеобразной системой фискальско-прокурорского надзора.

Органы прокуратуры создавались постепенно в различных губерниях в течение ряда лет. На прокуратуру была возложена обязанность надзора за соблюдением законов государственными органами. В случае установления нарушений законов прокуратура предлагала соответствующим лицам и учреждениям устранять эти нарушения, опротестовывала незаконные решения. Важным участком работы прокуроров был надзор за коллегиями Сената и соблюдением законов в арестантских домах и тюрьмах¹.

Указом Петра I от 27 апреля 1722 года были определены права и обязанности генерал-прокурора, в котором объявлялось, что «Сей чин - яко око наше и стряпчий в делах государственных». Под словом «стряпчий» понималось, что генерал – прокурор обязан заботиться о делах государственных и быть оком Государя императора и его помощником².

Основной функцией прокуроров на первоначальном этапе стал надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состояли, а Генерал-прокурор надзирал за Сенатом.

Прокурорский надзор, в этот период времени, сводился в основном к напоминанию о необходимости выполнения должностными лицами законов и своих обязанностей, а также к донесениям о бездеятельности и без-

¹ *Стешенко Л. А.* Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. // Вестник МГУ. Сер.ХИ. Право. 1966. №2

² *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Око государево. Российская прокуратура. XVIII век. М., 1994. С. 8-27 ; *Казанцев С. М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993.

законии, то есть выполнял роль, как уже указывалось выше, особого фискального органа непосредственно в интересах верховной власти, тогда как другие фискальные органы осуществляли свою деятельность в интересах губернаторов и воевод¹.

В последующие годы после смерти Петра I, особенно в период царствования Анны Иоановны (1730-1740 гг.), прокуратура практически бездействовала и в своих прежних прерогативах была восстановлена лишь в период царствования Елизаветы Петровны (1741-1761 гг.). Во всех направлениях государственной и политической деятельности она стремилась продолжить реформы своего отца. Указом императрицы от 12 декабря 1741 г. была восстановлена прокуратура в рамках указа Петра I от 1722 г. Прокуратуре был придан ряд полномочий по осуществлению надзора за проведением в жизнь действующих и вновь принимаемых законов, что привело к повышению эффективности и действенности прокурорского надзора².

В период царствования Екатерины II в существенной мере был усилен местный прокурорский надзор (1762-1796 гг.). В русле регионального управления проходили изменения института прокуратуры, генерал-губернаторства и наместничества. Если в XVIII в. по губернской реформе 1775 г. с переносом тяжести управления на региональный и местный уровень прокурор выступал представителем верховной власти в отдельной группе губерний, то в условиях централизации государственного управления и создания ведомств в 1800-1850-е гг. вопрос переходит в другую плоскость. Тем не менее, основные проблемы распределения и децентрации управления остаются. Еще в «Наставлении губернаторам» Екатерины II от 21 апреля 1764 г. содержалось знаменитое положение, принципиально важное для России: «Все целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в непорядке и неустройстве пребудут. Главные же части, составляющие целое отечество наше, суть губернии...». Учреждение о губерниях 1775 г. выстраивало местное управление на двух уровня – в губерниях и уездах – с определенным разделением государственных функций. В нем были сформулированы основные надзорные задачи и полно-

¹ Серов Д. О. Прокуратура Петра I (1722-1725 гг.) : историко-правовой очерк. Новосибирск, 2002.

² Анисимов Е. В. Россия в середине XVIII века. Борьба за наследие Петра. М., 1986.

мочия губернских прокуроров. На губернских прокуроров и подчиненных им прокуроров возлагались, в частности, такие задачи: сохранение «целости власти, установлений и интересов императорского величества»; наблюдение за тем, «чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал»; истребление «повсюду вредных взяток». Они наделялись правом вести надзор за законностью в деятельности губернских и уездных органов, в том числе и судов, проверять соответствие законом принимаемых ими решений. В судах прокуроры были обязаны охранять интересы «лиц беспомощных», таких как глухонемые, несовершеннолетние и другие. На прокуроров, что особенно важно, возлагалось предупреждение нарушений законов, принятие мер к пресечению нарушений, опротестование незаконных правовых актов. В статье 404 Учреждения о губерниях было определено: «Вообще губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интереса императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловерные взятки»¹ В свою очередь А.Ф. Кони подчеркивал: «"Блюститель закона" и "царское око", охранитель закона и свободы частных лиц в случаях учреждения опеки с ограничением их прав, ходатай за арестантов и наблюдатель за содержанием их "без употребления, законом запрещенных", внимательный "читатель" определений всех присутственных мест, шедших на его просмотр, возбудитель "безгласных" дел губернский прокурор, по существу своих прав и обязанностей, был представителем центральной правительственной власти, вдвинутым в среду местного управления»².

При Павле I (1796-1801 гг.) функции генерал-прокурора были значительно расширены, о чем свидетельствует то, что он выступал в качестве первого лица после императора. Тем не менее, желание Павла I все «созданное Екатериной II изменить и переделать» в некоторой степени повлияло и на деятельность органов прокуратуры. Несмотря на то, что

¹ Законодательство Екатерины II. Док. № 63 ; *Беляев В. П., Борисов Г. А., Горячковская Ю. М.* Прокурорский надзор в России. Историко-теоретический очерк. Белгород, 2001. С. 39-43.

² *Кони А. Ф.* Приемы и задачи прокуратуры // Кони А. Ф. Собр. сочинений. М., 1967. С. 123.

функции генерал-прокурора были резко расширены, в то же время в период правления Павла I в значительной мере были сокращены штаты органов прокуратуры. В частности, были упразднены должности стряпчих. Безусловно, все это в некоторой степени повлияло на качество прокурорского надзора¹. И тем не менее следует отметить, что все же общие тенденции к определению места и роли прокурорского надзора в системе государственного управления сохранились и после царствования Павла I. Например, в период правления Александра I (1801-1825 гг.) были восстановлены упраздненные при Павле I должности стряпчих. В то же время должность генерал-прокурора относительно недолго была самостоятельной, поскольку с проведением министерской реформы данная должность «поглощалась» постом «министра юстиции». Вследствие чего генерал-прокурор утратил роль первого лица после императора.

В новом устройстве прокурорского надзора определенную роль сыграли и проекты преобразований Сената, в которых предлагалось уменьшить роль и значение генерал-прокурора в государственном управлении. При этом в Манифесте об образовании министерств от 8 сентября 1802 г. обязанности одного лишь министра юстиции определены не были, и он до издания нового уложения должен был руководствоваться «инструкцией» генерал-прокурора. Формально юридически сложилась ситуация, при которой министр юстиции как генерал-прокурор стоял над Сенатом и осуществлял надзор за ним, а как глава одного из министерств находился под его контролем. При этом прокурорский надзор являлся направлением правительственного контроля и не выходил за пределы надзорных функций власти в целом. Следует отметить, что в результате сенатской реформы, прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу, поскольку «органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении, постановлении и направлении». Основным средством реагирования было принесение протеста в орган, нарушивший закон, или в вышестоящий орган².

¹ Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.

² Казанцев С. М. Сенатская реформа 1802 г. // Правоведение. 1980 ; Кодан С. В. Юридическая политика Российского государства 1800-1850 гг. : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2004

Прокуроры и стряпчие определялись для «ближайшего надзора за производством дел» в Сенате, в губернских и уездных присутственных местах, а также судах. Прокурорские чины состояли: при департаментах центральных государственных учреждений и специализировались по роду дел; в губерниях и уездах наблюдали за правильным применением законов присутственными местами – судебными и административными; им принадлежало «охранение интересов казны и забота об уголовных делах безгласных и об интересах лиц беспомощных (содержащиеся под стражей, глухонемые, несовершеннолетние)». В помощь губернскому прокурору определялись губернские стряпчие, а в уезде – уездные стряпчие. Деятельность прокурора и стряпчих сводилась к присутствию в заседаниях различных учреждений, представлению заключений по делам и к просмотру журналов и постановлений всех присутственных мест, с которыми они соглашались с отметкой «читал» или опротестовывали в связи с нарушениями законов. Губернский прокурор о замеченных злоупотреблениях и беспорядках был обязан немедленно доносить губернскому начальству, а в определенных случаях и министру юстиции, которому он представлял срочные ведомости или особые, по конкретным делам, доклады. Прокурор имел право требовать к своему рассмотрению подлинные дела присутственных мест и входить во всякое время в губернские присутственные места, но не мог присутствовать при вынесении решений¹.

Деятельность органов прокуратуры была существенно трансформирована и усилена в период царствования Александра II (1855-1881 гг.). Именно при нем Государственный совет Российской империи принял «Основные положения о прокуратуре» (1862 г.), в которых определялось государственное назначение прокурорского надзора, его содержание, задачи и полномочия прокуроров. В этом документе впервые прозвучали слова «наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи», «Верховный надзор», которые в последующем стали основными принципами организации и деятельности прокуратуры не только в Российской империи, но и в советский и современный перио-

¹ Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.

ды. В Основных положениях закреплялись единство и строжайшая централизация органов прокурорского надзора; строгая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим; осуществление прокурорами полномочий от имени всей системы прокуратуры; независимость прокуроров от местных влияний при принятии ими любого решения; несменяемость прокуроров. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались (пожизненно) и освобождались указом императора. Другие нижестоящие прокуроры назначались на должность и освобождались от нее решением Генерал-прокурора Российской империи. В некоторой степени в современном российском государстве возвратились к «Основным положениям о прокуратуре». Например, прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации. Прокурор субъекта Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Иные прокуроры – военные и другие специализированные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации (далее в настоящей статье – прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации), назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры (далее – прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры) назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации¹.

С принятием Судебных уставов 1864 г. прокуратура из органа надзорного типа трансформируется в основном в орган уголовного преследования. По Уставу уголовного судопроизводства прокуроры могли присутствовать при всех следственных действиях, давать указания следователю, требовать дополнительного расследования. По окончании предва-

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации».

рительного следствия прокурор давал заключение о придании обвиняемого суду, излагая его в форме обвинительного акта. Следует в то же время иметь в виду, что закон подчинял прокурору полицейское дознание, возлагал на него обязанность вести наблюдение за производством предварительного следствия, в котором сочеталось как руководство следствием, так и надзор за законностью его решений. Хотя прокуроры и состояли при судах, но были им не подконтрольны и при рассмотрении судами уголовных дел выступали полноправными участниками судебного процесса, приносили кассационные и апелляционные протесты на незаконные и необоснованные решения судов, осуществляли надзор за исполнением приговоров и за соблюдением законности в местах отбывания наказаний¹.

В период царствования Александра III (1881-1894 гг.) принимаются самые активные меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс. Тем самым, это был ответ царя на убийство Александра II совершенного 1 марта 1881 г., в результате чего Александр III и взошел на трон. Безусловно, все это не могло не повлиять на либеральную судебную реформу. В итоге планомерно ограничиваются полномочия суда присяжных, расширяется сфера коронного суда, усиливается прокурорский надзор, что превращает прокуратуру не только в карательный орган, но и в «оплот царских порядков и монархических законов»².

Следует отметить, что отнесение царской прокуратуры к карательному органу и оплоту самодержавия, было не лишено оснований. В особенности это стало особенно очевидным в период правления Николая II (1894-1917). Выступая на заседании Государственной думы, П.А. Столыпин (Председатель Совета министров Российской империи 1906-1911 гг.) отметил, что только с октября 1905 г. по апрель 1906 г. по политическим мотивам в стране было убито 288 государственных служащих, 383 ранено³. По сведениям, приведенным ученым-криминалистом Н.С. Таганцевым, за три года (1905-1908 гг.) убито 2563 должностных лица и 3616

¹ Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969 ; Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.

² Декрет Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» // Газета Временного рабочего и крестьянского правительства. 1917. 24 ноября. № 17 ; Собрание узаконений. 1917. № 4. Ст. 50.

³ Столыпин П. А. Речи в Государственной думе и Государственном Совете. Нью-Йорк, 1990. С. 27.

частных лиц¹. Исследователь революционного террора в России с 1894 по 1917 гг. А. Гейфман указывает, что «в Российской Империи примерно с 1900 по 1910 гг. революционеры организовали и привели в исполнение 23000 террористических актов. Из них значительный процент – это удачные (разумеется, с точки зрения революционеров) политические убийства: в 17000 случаев люди были убиты или ранены. Каждый день в 1907 году в среднем совершалось 18 политических убийств»².

В результате государство стало на путь создания специальных судов, по которому в свое время прошел и советский период (революционные трибуналы, трибуналы, «двойки», «тройки»). По инициативе П.А. Столыпина и с благословения монарха 1 сентября (19 августа) 1906 года в порядке междумского законодательства в соответствии с 87 статьей Основных законов Российской Империи было принято «Положение Совета министров о военно-полевых судах». Принятием такого Положения преследовалось несколько целей: ускорение судопроизводства по делам о гражданских лицах и военнослужащих, обвиняемых не только в разбоях, убийствах, грабежах, нападениях на военных, полицейских и должностных лиц и в других тяжких преступлениях, но и в революционных выступлениях и террористических актах.

За 1906-1907 годы военно-полевые суды были введены в 82 губерниях из 87, переведенных на военное положение или положение чрезвычайной охраны. Военно-полевой суд состоял из председателя и 4 членов суда, назначаемых из строевых офицеров начальником местного гарнизона (командиром порта) по приказу генерал-губернатора или главнокомандующего. Предварительное следствие не проводилось, вместо него использовались материалы охранного отделения или жандармского управления. Обвинительный акт заменялся приказом о предании суду. Судебное заседание проводилось без участия в нем прокурора, защитника или свидетелей защиты, при закрытых дверях. Приговор должен был выноситься не позже чем через 48 часов и в течение 24 часов приводиться в исполнение по распоряжению начальника гарнизона. Осужденные

¹ Таганцев Н. С. Смертная казнь : сборник статей. СПб. : Издание М.И. Семенова, 1913. С. 92.

² Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917. М., 1997. С. 32.

имели право подавать прошение о помиловании, однако военное министерство отдало распоряжение «оставлять эти просьбы без движения». В результате создания военно-полевых судов только за первые 8 месяцев своего существования они приговорили к смертной казни 1102 человека, к каторжным работам – 127 человек¹.

Безусловно, царская прокуратура в отношении таких дел точного и единообразного исполнения законов и верховного надзора не осуществляла.

Наглядной иллюстрацией к деятельности военных судов и прокуратуры конца XIX в. – начала XX в. являются слова С.И. Викторского, писавшего, что «Правительство наше, зная отличительные свойства этих судов – быстроту производства, суровость приговоров и наказаний, признало за ними все качества суда, который лучше других, обычных, может, будто бы, оградить государство от наказуемых правонарушений в години революционного движения, вызванного нашим переустройством общественным, и поэтому до чрезвычайности расширило их компетенцию за счет деятельности судов гражданского ведомства. В результате получились такие итоги, например, за один 1909 г. по отношению к одной смертной казни: по отчетам военных судов в этом году казнено по их приговорам 530 человек – 25 воинских чинов и 505 гражданских лиц. За предшествующий же, т.е. 1908 г., по приговорам Военно-окружных судов... казнено лиц военного ведомства за преступления воинские - 21 и за преступления общие – 27, а лиц гражданского ведомства за воинские преступления – 13 и за преступления общие – 1279 т.е. всего – 1340»².

Все это свидетельствует о том, что с подъемом революционного движения усиливается роль прокуратуры как органа уголовного преследования, что в первую очередь и послужило причиной того, что первым же Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 года прокуратура, как государственный институт, была упразднена, без замены ее новой советской прокуратурой. Однако отсутствие прокуратуры не означало, что в молодой

¹ Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 165-166 ; Подробнее о военно-полевых судах см. : Двуреченский А. В. Военно-полевые суды в России в начале XX в. // Юридическая мысль. 2006. № 4. С. 32; Полянский Н. Н. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905-1907 гг. М., 1958. С. 198-211.

² Викторский С.И. Русский уголовный процесс (репринтное издание). М., 1997. С. 226-227.

советской республике не был организован надзор за исполнением законов. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли в то время различные учреждения, в компетенцию которых входили и другие функции, в частности, ВЦИК, Совет Народных Комиссаров, народные комиссариаты, рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, органы ВЧК, которые в 1922 году были преобразованы в органы Главного политического управления и судебно-следственные органы.

Таким образом, функция наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами оказалась рассредоточенной среди ряда органов и учреждений, что отнюдь не способствовало единообразному пониманию законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления.

Разобщенность в работе всех перечисленных органов, отсутствие у них императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов по всей стране.

Из создавшегося положения был только один выход – учреждение специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны.

По мысли В.И. Ленина, таким органом должна была стать государственная советская прокуратура. Принятое Положение о прокурорском надзоре в РСФСР от 28 мая 1922 г. представляло собой нормативный акт, в котором нашли отражение основные вопросы организации и деятельности прокуратуры: понятие и задачи прокурорского надзора, функция прокурора, наличие четырех отраслей прокурорского надзора с близкими к современному правовому регулированию полномочиями прокуроров. Во

главе прокуратуры, в качестве прокурора республики, состоял народный комиссар юстиции. В непосредственном заведывании прокурора республики находился входящий в состав Народного комиссариата юстиции отдел прокуратуры. Согласно данному нормативному акту, в непосредственном подчинении прокурора республики в каждой губернии и области РСФСР состояли прокуроры, назначаемые прокурором республики, и их помощники, между которыми распределялось исполнение возложенных на прокуратуру обязанностей. Положение о прокурорском надзоре по существу восстанавливало российскую модель прокуратуры периода царствования Александра II.

Единственно, что созданная прокуратура не была самостоятельным органом. Долгое время она находилась в составе Наркомата юстиции РСФСР или при Верховном Суде СССР, осуществляя надзор за законностью в стране в тесном взаимодействии с судами и органами юстиции.

При принятии Положения о прокурорском надзоре довольно ожесточенный спор вызвали вопросы больше не формирования, а подчинения органов прокуратуры. Противники проекта выступали против централизации органов прокуратуры и независимости их от местных органов. По существу ими предлагалось «двойное» подчинение прокуроров – центральной прокурорской власти и губернским исполнительным комитетам. Следует отметить, что своего рода спасением от принятия такого Положения стало письмо В.И. Ленина в Политбюро, получившего название «О “двойном” подчинении и законности». В нем В.И. Ленин в жесткой форме предложил ЦК РКП (б) отвергнуть предложения о «двойном» подчинении и указал, что «Надо помнить, что в отличие от всякой административной власти прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется. Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. Единственное право и обязанность прокурора передать дело на решение суда»¹. Тем не менее,

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. М. : Политиздат, 1971. Т. 45. С. 198.

некоторая уступка местным органам власти была все же сделана – прокуроры не могли обжаловать в суд незаконные решения исполнительных комитетов советских органов.

После подписания Договора об образовании Союза ССР (1922 год) возникла необходимость создания и общесоюзной системы правоохранительных органов.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. при Центральном Исполнительном Комитете СССР был учрежден Верховный Суд СССР, который формально оказался частью системы исполнительно-распорядительных органов государственной власти. В составе Верховного Суда СССР были учреждены посты Прокурора Верховного Суда СССР и его заместителя, назначаемые Президиумом ЦИК Союза ССР и подотчетные его Президиуму¹.

Тем не менее, организационная перестройка органов прокуратуры на этом не завершилась. Процесс централизации прокуратуры и превращения ее в единую самостоятельную систему был полностью завершён в 1933 году с принятием Постановления ЦИК и СНК СССР «Об учреждении прокуратуры Союза ССР», а с принятием Конституции СССР 1936 года, были закреплены основы прокурорского надзора уже на высшем законодательном уровне. В ней были определены задачи прокуратуры, ее функции, принципы организации и деятельности, организационное построение, закреплён принцип независимости органов прокуратуры от каких бы то ни было местных органов (ст.113). Впервые появился термин «высший надзор», повторивший, по мнению автора, термин из «Основных положений о прокуратуре» (1862 г.) – «верховный надзор», просуществовавший до 70-х годов прошлого столетия. Все это явилось очередным важным шагом в развитии законодательства о прокурорском надзоре². К глубокому сожалению приходится констатировать, что в условиях культа личности И.В. Сталина роль прокуратуры была значительно принижена. Прокуроры не могли противостоять допускаемым в стране грубейшим нарушениям законности, прав человека, массовым и незаконным репрессиям, оказав-

¹ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. М. : Изд-во МГУ, 1994. С. 186.

² Советские Конституции : справочник. М., 1963.

шись существенно ограниченными в своих правах по пресечению беззакония вопреки конституционным установлениям и законоположениям, регулирующим прокурорский надзор. Нередко санкции на арест давались без достаточных на то оснований, а чаще всего аресты производились вообще без санкции прокурора. В то же время те прокурорские работники, которые пытались противостоять репрессиям, сами становились жертвой произвола и беззакония¹.

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры, как и любого другого правоохранительного органа, была подчинена общей задаче – борьбе с немецко-фашистскими захватчиками.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики, в частности, в промышленности, в сельском хозяйстве, на транспорте.

В целях повышения престижа и авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного и хозяйственного строительства Верховный Совет СССР 19 марта 1946 года принял закон о присвоении прокурору СССР наименования Генеральный прокурор СССР.

Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета 24 мая 1955 года, несколько расширило и конкретизировало полномочия органов прокуратуры, а также законодательно закрепило основные положения о задачах прокурорского надзора и методах его осуществления. Этим были созданы все необходимые условия для усиления прокурорского надзора². Столь широкая компетенция прокуратуры по кругу объектов надзора создавала важные предпосылки для осуществления эффективных мероприятий по охране прав и свобод граждан от нарушений со стороны органов государства, кооперативных и иных общественных организаций и должностных лиц.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала и Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 года, в которой значительное место было уделено расширению и обеспечению прав гражд-

¹ *Абраменко Л. М., Монс А. И.* Репрессированные прокуроры Украины. Киев : Изд-во «Истина», 2006,

² Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г / под ред. Ю. И. Мандельштам. М., 1956. С. 114-121 ; Хрестоматия по истории отечественного государства и права (последоктябрьский период). М., 1994.

дан, введена специальная глава «Государство и личность» и тем самым сделана попытка не только провозгласить, но и гарантировать провозглашаемые права.

Следует подчеркнуть, что ни одна из прежних конституций нашего государства не уделяла столь большого внимания прокуратуре, как одному из государственных органов страны, сколько уделила данная Конституция СССР. Достаточно сказать, что прокуратуре была отведена самостоятельная глава, в которой раскрывались основополагающие принципы не только организации, но и деятельности органов прокуратуры.

Принцип независимости прокуратуры от местных органов дополняли такие важные принципы, как строгая централизация прокурорской системы и непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – его Президиуму. Помимо этого, Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР¹. 30 ноября 1979 года Верховный Совет СССР принимает Закон о прокуратуре СССР, в котором уточняется и конкретизируется порядок осуществления высшего надзора за законностью в условиях развитого социализма. Закон о прокуратуре расширил сферу прокурорского надзора, включив в нее государственные комитеты, исполнительные и распорядительные органы местных Советов. В прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик стали образовываться коллегии. Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляли высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами. Одновременно расширились полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Генеральный про-

¹ Конституция СССР 1977 года была принята 7 октября 1977 года на Внеочередной 7-й сессии Верховного Совета СССР 9-го созыва.

курор и подчиненные ему прокуроры осуществляли надзор за тем, чтобы никто не подвергался незаконному аресту без судебного решения или санкции прокурора. Органы прокуратуры надзирали за тем, чтобы при расследовании преступлений неуклонно соблюдались требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела. Одним из направлений деятельности органов прокуратуры стал также надзор за соблюдением законов в местах предварительного заключения и лишения свободы.

Прокурорам союзных республик предоставлялись дополнительные права в сфере надзора за исполнением законов при рассмотрении дел судами. Они получили право вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда союзной республики представления о даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения действующего законодательства, а также отменять постановления Пленума Верховного Суда союзной республики, не соответствующие действующему законодательству. В соответствии с новым Законом прокуратура должна была не только осуществлять надзор за исполнением законов и принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, но и координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступлениями. Таким образом, прокуратура помимо своих надзорных функций стала выполнять и управленческие. В связи с изменениями, внесенными в прокурорскую деятельность Законом о прокуратуре СССР, были изменены и содержание актов прокурорского реагирования¹.

Между тем следует отметить, что с принятием Закона о прокуратуре СССР существенно была усилена правозащитная роль прокуратуры, получившая значительное расширение в восьмидесятые годы прошлого столетия. В особенности это стало заметно с принятием 26 декабря 1990 года Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления», который существенно расширил сферу прокурорского надзора в правозащитной сфере, поскольку предметом надзора стали за-

¹ Образцы актов прокурорского надзора / под ред. А. М. Рекункова. М. : Юридическая литература. 1980.

конность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.¹

С распадом СССР завершился советский этап истории российской прокуратуры. Отправным моментом начала современной прокуратуры является принятие 17 января 1992 года Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», который не только внес коррективы в содержание прокурорского надзора, но и значительно изменил его направления, функции и полномочия прокуроров.

Содержательными новеллами принятого закона явились, прежде всего то, что прокурорский надзор был распространен на органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность. По сравнению с советским периодом, на значительный уровень были подняты вопросы материального и социального обеспечения прокурорских работников;

В законе о прокуратуре появился особый раздел, предусматривающий нормы об особенностях организации и деятельности военной прокуратуры как составной части прокурорской системы.

Таким образом, с учетом мнения ряда авторов, прокурорский надзор российского государства на наш взгляд прошел следующие этапы:

1) досоветский (1722-1917 гг.), который можно разделить на несколько периодов: а) период образования прокуратуры; б) период развития и совершенствования прокурорского надзора Российской империи; в) деятельность органов прокуратуры в межреволюционный период (февраль – октябрь 1917 г.)².

2) советский (1917-1991 гг.), который можно разделить на следующие периоды: а) период упразднения Декретом о суде №1 прокуратуры Временного правительства и передачи его полномочий иным государственным органам советской власти; б) период образования и организации деятельности советской прокуратуры в системе органов юстиции (1922-1933); в) период учреждения и становления самостоятельной прокуратуры (1933 г.) (включая военный и послевоенный периоды); г) период

¹ Закон СССР от 26 декабря 1990 г. N 1861-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ; *Бессарабов В.Г.* Советская прокуратура (1922-1991 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 12

² Прокурорский надзор : учебник / под ред. О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. С.30-31.

усиления, укрепления и повышения самостоятельности и независимости прокурорского надзора¹.

3) современный период развития российского прокурорского надзора, берущий свое начало с 1992 года, характеризуется следующими периодами: а) переходный период (развитие прокурорского надзора проходит при формировании системы разделения властей); б) конституционный период, в которой российской прокуратуре была посвящена специальная статья 129, включенная в главу 7 «Судебная власть». Однако определение места прокуратуры в системе государственных органов на этом не завершилось. Редакция наименования главы 7 была приведена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 г.² Тем самым, Конституция РФ обособляет органы прокуратуры в общей системе государственных органов и одновременно обозначает некоторые ориентиры для определения их функциональных задач, что отражается в совместном участии Совета Федерации и Президента России в процедуре назначения Генерального прокурора России и его заместителей (ст. ст. 83, 102, 129); закреплении за Генеральным прокурором полномочия по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч. 2 ст. 98)³. Между тем такая новелла в конституционализации прокурорского надзора, в конечном счете устраняет проблему отождествления судебной власти и прокуратуры, поскольку в ряде случаев аргумент о нахождении норм о прокуратуре в главе, посвященной судебной власти, рассматривался в качестве основания для отнесения прокуратуры именно к ней, что, по существу, крайне спорно, т.к. прокуратура – это не судебный орган и деятельность по отправлению правосудия не осуществляет⁴.

В заключение параграфа, раскрывающего основные исторические

¹ История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры, 1917-1954 годы / под ред. С. А. Голунского. М. : Государственное изд-во юридической литературы, 1955.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 7 февраля.

³ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15.

⁴ Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

этапы становления Российской прокуратуры следует отметить, что Указом Президента РФ от 29 декабря 1995 г. №1329 установлен День работника прокуратуры Российской Федерации, который отмечается 12 января. Тем самым подчеркивается огромный исторический путь прокуратуры, получивший свое начало с административно-правовой реформы Петра I, и ее вклад в дело укрепления законности и правопорядка в России.

1.2 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Согласно ст.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 05.06.2007 № 87-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ) организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Одновременно с этим положением указывается, что на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Конституция Российской Федерации (далее Конституция РФ)

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, поэтому в соответствии с п. «о» ст.71 Конституции РФ правовое регулирование статуса и деятельности прокуратуры отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации.

В течение 20 лет действия Конституции РФ ученые и правоприменители активно обсуждали причины включения положений о прокуратуре в гл. 7 Основного Закона страны, именуемую «Судебная власть». Существующие точки зрения о месте прокуратуры в системе государственных органов можно разделить на три позиции. Одни исследователи относят

прокуратуру к четвертой (отдельной) ветви власти – надзорно-контрольной и говорят о необходимости закрепления ее статуса в отдельной главе Конституции РФ¹. Другие авторы предлагают признать прокуратуру органом президентской власти². Есть мнение, что прокуратура России не относится ни к одной из трех ветвей власти в ее классическом понимании³. В итоге, спустя два десятилетия с момента принятия Конституции 5 февраля 2014 г. был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», и гл. 7 Основного Закона страны получила новое, соответствующее ее содержанию название – «Судебная власть и прокуратура».

Редакция указанного Закона, с одной стороны, не позволяет поставить знак равенства между судебной властью и прокуратурой, с другой - формально усиливает позицию авторов, воспринимающих прокуратуру как особый государственный орган или отдельную ветвь власти. При этом указывается на такие полномочия прокуратуры, как самостоятельность элемента государственного механизма; функционирование от имени государства и по его поручению на основе нормативных правовых актов и в соответствии с нормативными предписаниями; выполнение свойственных только ему задач и функций, наделение властными полномочиями; совокупность законодательно закрепленных прав и обязанностей; осуществление конкретно-организационной деятельности; наличие обеспеченной государством необходимой материальной базы; обладание правовым статусом и действие на определенной территории⁴.

Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» значительно расширяются полномочия Президента РФ по назначению на должность руководителей прокурорских органов. Так, Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Пре-

¹ Шобухин В. Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005.

² Дьячков Д. А. Прокуратура РФ как политико-правовой институт урегулирования конфликтов (на примере Ярославской, Владимирской, Тверской областей) : дис. ... канд. юр. наук. Ярославль, 2009.

³ Ткачев И. В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19-21.

⁴ Ткачев И. В. Указ. соч. С. 19- 21.

зидента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации¹

Возвращаясь к соотношению положений Конституции Российской Федерации и Закона о прокуратуре РФ следует отметить, что все иные нормативные акты субъектов Федерации не могут регламентировать вопросы организации и деятельности прокуратуры России. В то же время следует иметь в виду, что пункт «л» ст. 72 Конституции РФ, относящий кадры правоохранительных органов, в том числе и кадры прокуратуры, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, может означать лишь согласование с органами государственной власти субъекта Российской Федерации назначение на должность прокуроров субъектов Российской Федерации. Порядок и процедура дачи такого согласия определяется конституциями (уставами) субъектов Федерации самостоятельно.

Помимо Конституции РФ, нормативные акты составляющие правовую основу организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, могут быть классифицированы в зависимости от уровня и юридической силы: 1) международные договоры Российской Федерации; 2) федеральные законы, в том числе и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Однако они не исключают, более того предусматривают возможность регулирования отдельных вопросов организации и деятельности прокуратуры нормативными актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и др.²

¹ Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

² Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации. Научно-практический комментарий к ст.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (А. В. Победкин, В. Н. Яшин) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006).

Международные договоры

В соответствии с ч.1 ст.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на международные договоры указывается как на одну из правовых основ организации и деятельности прокуратуры России, поскольку согласно ч.4 ст.15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы, и если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Отсюда следует, что по юридической силе такие международные договоры, нормы и принципы международного права выше, чем иные нормативные акты.

В числе международно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры указывается лишь на международные договоры Российской Федерации, вместе с тем элементом правовой основы являются и нормы и принципы международного права, под которыми понимаются императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств, в целом, отклонение от которых недопустимо.

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств, в целом, в качестве юридически обязательного.

Под международным договором Российской Федерации надлежит понимать международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.¹

Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам. Его правовую основу также составляют международные договоры Российской Федерации. Это, как правило, договоры и конвенции, пере-

¹Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации. Научно- практический комментарий к ст.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» А. В. Победкин, В. Н.Яшин (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2006); Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Рос. газета. 2003. 2 декабря.

чень которых чрезвычайно обширен. В связи с этим можно обратиться к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г.¹

Правовая основа «сотрудничества в области оказания учреждениями юстиции правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам» государств – членов Содружества Независимых Государств предусмотрена Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.²

Одним из видов правовой помощи при непосредственном осуществлении международных договоров является выдача, особенность которой состоит в ее регулировании специальными международными договорами³.

После заключения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. были заключены два аналогичных соглашения между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Туркменистана, а также между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Прокуратурой Республики Таджикистан от 7 декабря 1995 г., тексты которых были объявлены Приказом Генерального прокурора РФ № 4 от 26 января 1996 г. «Об объявлении соглашений о правовой помощи и сотрудничестве»⁴.

4. Еще одной разновидностью международного сотрудничества органов прокуратуры является создание Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств, созданный совместным решением генеральных прокуроров государств – участников СНГ от 7 ноября 1995 г. Решением Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 г.⁵.

¹ Собрание законодательства РФ 2000. № 23. Ст. 2349.

² Федеральный закон от 21.07.1994 «О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1684.

³ Федеральный закон от 01.10.1999 «О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней» // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5129.

⁴ Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.

⁵ Содружество : информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2000. № 1. С. 79-86.

Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее Закон о прокуратуре РФ)

Закон о прокуратуре РФ был принят 17 января 1992 г. В дальнейшем в Закон неоднократно вносились изменения и дополнения. В нем содержатся основные положения статуса прокуратуры в целом и различных составляющих ее звеньев, определяется понятие прокуратуры как единой федеральной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В Законе о прокуратуре РФ обозначены основные принципы организации и деятельности прокуратуры, функции прокуратуры, система и структура органов прокуратуры, полномочия прокуроров различных уровней по руководству подчиненными органами прокуратуры.

В самостоятельных разделах Закона содержатся нормы, характеризующие отдельные виды (отрасли и иные функции) прокурорского надзора, регулируются общие условия участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Значительное место уделено критериям прохождения службы и требования к кадрам в органах и учреждениях прокуратуры, меры поощрения и дисциплинарной ответственности работников. Определен специальный порядок привлечения прокуроров и следователей к уголовной и административной ответственности. Установлена особая защита прокурорских работников.

В Законе о прокуратуре расширена законодательная регламентация особенностей организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры¹.

Федеральные законы, регламентирующие деятельность органов прокуратуры

Деятельность органов прокуратуры, помимо Закона о прокуратуре РФ, регламентируется также и иными федеральными законами. В частности, процессуальное положение прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном процессе, при производстве по делам об административных право-

¹ Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

нарушениях регламентируется соответственно Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (УПК РФ), Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (АПК РФ), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Надзорные полномочия прокурора в соответствующих сферах правоотношений регламентируются Таможенным кодексом Российской Федерации, Трудовым кодексом Российской Федерации и другими кодексами.

Нормы, касающиеся прокурорского надзора, содержатся в федеральных законах, определяющих организацию и деятельность правоохранительных органов. К их числу следует отнести: Федеральные законы от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», от 3 апреля 1995 г. «О Федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» и другие. В нормах этих Законов воспроизводится требование Закона о прокуратуре РФ относительно осуществления прокурорского надзора за законностью деятельности тех или иных государственных органов.

Задачи, полномочия и порядок деятельности прокуроров определяет Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.95 № 103-ФЗ (с посл. изменениями и дополнениями), поскольку данная сфера правоотношений является предметом прокурорского надзора¹.

Компетенция прокуроров закреплена также в таких Федеральных законах, как «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ и др.

Нормативные акты Президента Российской Федерации, регламентирующие деятельность прокуратуры

С момента принятия Конституции РФ и до принятия соответствующих законов правовое регулирование в стране зачастую осуществлялось с

¹ Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2759.

помощью указов Президента Российской Федерации. Соответственно прокуроры также руководствовались указами Президента Российской Федерации, создающими правовой механизм реализации конкретных норм законов. Например, полномочия прокуроров, основные направления и формы координации ими деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью регламентируются Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации № 567 от 18 апреля 1996 г.¹

К таким нормативным актам можно отнести Указы Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 (ред. от 13.07.2015) «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»)², «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» от 16.05.2014 №338³, «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации» от 29.12.1995 № 1329⁴, «О дополнительных гарантиях и компенсациях работникам органов прокуратуры Российской Федерации, осуществляющим служебную деятельность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, и членам их семей» от 30.10.2009 N 1225⁵ и др.

Акты Генерального прокурора Российской Федерации

Для упорядочения и совершенствования организации и деятельности прокурорских органов важное значение имеют нормативные акты Генерального прокурора РФ. В соответствии со ст.17 Закона о прокуратуре РФ Генеральный прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры приказы, указания, распоряжения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности органов прокуратуры и порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников.

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; 2003. № 48. Ст. 4659.

² Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. Ст. 6662.

³ Собрание законодательства РФ. 19.05.2014. № 20. Ст. 2500.

⁴ Собрание законодательства РФ. 08.01.1996. № 2. Ст. 62.

⁵ Собрание законодательства РФ. 02.11.2009. № 44. Ст. 5192.

Акты Генерального прокурора Российской Федерации относятся к категории ведомственных подзаконных нормативных актов и основываются на положениях Конституции РФ, Закона о прокуратуре РФ, других федеральных законах, положениях международных договоров Российской Федерации.

Приказы Генеральной прокуратуры РФ, утвержденные Генеральным прокурором РФ, издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры и порядка реализации мер материального и социального обеспечения ее работников. В качестве таковых могут выступать: общие вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры; вопросы организации работы по надзору за исполнением законов и т.д. В этой связи Генеральным прокурором Российской Федерации были изданы, в частности, следующие отраслевые приказы: «Об утверждении Инструкции по учету кадров прокурорских работников в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» от 09.11.2009 № 983-к; «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых в следственных изоляторах» от 5 августа 2003 г. № 27; «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» от 5 июня 2003 г. № 20; «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» от 2 декабря 2003 г. № 51; «О классных чинах прокурорских работников органов прокуратуры, действующих на территориях Республики Крым и г. Севастополя» от 20.04.2015 №187; «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» от 20 ноября 2007 г. №185 и др.¹

Указания Генерального прокурора Российской Федерации, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. Они могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением отдельных законов (например, о приватизации, о внешнеэкономической деятельности и др.) Указания могут издаваться на основе

¹ Основные акты Генерального прокурора РФ, носящие организационно-распорядительный характер, публикуются в «Сборнике основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» либо в «Сборнике основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации» предназначенных для служебного пользования (ДСП).

обобщения материалов прокурорской и следственной практики, результатов конкретных проверок.

Некоторые указания Генерального прокурора Российской Федерации по силе своей обязательности (по кругу субъектов) выходят за пределы прокурорской системы. Так, указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим дополнительного законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности. Имеются в виду указания не по конкретным делам, а указания более общего, принципиального характера. Такие указания представляют собой результат обобщения практической деятельности правоохранительных органов по применению законов в процессе расследования преступлений и направлены на совершенствование деятельности прокуратуры, повышение гарантий обеспечения законности, соблюдения прав и свобод граждан.¹

Распоряжения Генерального прокурора Российской Федерации связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера. В качестве примера можно привести Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма»; Распоряжение Генпрокуратуры России от 19.12.2013 № 544/45р «О порядке предоставления органами прокуратуры отчетов о результатах рассмотрения обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, и принятых по ним мерах». В печати данные документы опубликованы не были.

Положения как нормативный акт, утверждаемый Генеральным прокурором Российской Федерации, регламентируют статус отдельных структурных подразделений прокуратуры, например структурных подраз-

¹ Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации. Научно-практический комментарий к ст.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» А. В. Победкин, В. Н. Яшин (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2006).

делений Центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации, наиболее крупных специализированных прокуратур, а также порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. В качестве примера можно привести «Положение о правовом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (утв. Генпрокуратурой России 23.01.2012); «Положение о Главном управлении по надзору за следствием Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (утв. Генпрокуратурой России 01.03.2012) и др. Как правило, такие документы в печати не публикуются, поскольку они подлежат внутреннему использованию.

Инструкции утверждаемые Генеральным прокурором Российской Федерации определяют процедуру осуществления отдельных видов деятельности, в частности организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и т.д. территориальных и специализированных прокуратур, определяют порядок прокурорских проверок и регулируют многие другие вопросы прокурорской деятельности. Характерным примером является «Инструкция о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации», (утв. приказом Генпрокуратуры России от 28.04.2016 № 255); «Инструкция о порядке прекращения (продления) службы прокурорских работников, достигших предельного возраста нахождения на службе», (утв. приказом Генпрокуратуры России от 12.10.2015 № 559) и др.

Акты органов судебной власти

Следует согласиться с мнением о том, что к источникам прокурорского права, как и любой другой отрасли права, являются и акты органов судебной власти¹. К ним, в первую очередь, следует отнести решения Конституционного Суда РФ, который разрешая противоречия между нормативными актами, во многих случаях создает нормы права, то есть занимается правотворчеством.²

Помимо решений Конституционного Суда РФ в качестве источников прокурорского права могут рассматриваться и решения иных органов су-

¹ Прокурорский надзор : учебник / под ред. О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. С.84.

² Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996 / сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М. : Новый юрист, 1997. С.5.

дебной власти: Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ до его упразднения.¹

Контрольные вопросы

1 Назовите основные факторы, обусловившие возникновение органов прокуратуры в эпоху царствования Петра I?

2 На какие этапы и периоды подразделяется история развития российской прокуратуры?

3 Назовите основные этапы и периоды становления прокуратуры в советский период. Какие органы осуществляли надзор и контроль в период отсутствия института прокуратуры в советской республике?

4 С какого момента прокуратура в советской России стала полностью самостоятельной?

5 На каких этапах развития российской прокуратуры была значительно расширена сфера прокурорского надзора?

6 Когда празднуется День работника прокуратуры РФ и каким нормативным актом он установлен?

7 Какие основные нормативные акты, регулируют деятельность органов прокуратуры?

8 Назовите нормативные акты Генерального прокурора РФ и дайте их краткую характеристику.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №3. С. 1-5 ; Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1993. №8.

Раздел II Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации. Понятие и сущность прокурорского надзора. Принципы и основные направления прокурорского надзора

2.1 Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации

Государственная власть в соответствии с Конституцией РФ состоит из трех самостоятельных ветвей: законодательной, исполнительной и судебной. Органы прокуратуры не относятся ни к одной из них. Положения, касающиеся прокуратуры, включены в ст.129 главы 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ. В ней определены только общие принципы организации системы органов прокуратуры, порядка и назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации и иных прокуроров, но ничего не сказано о функциях прокуратуры, ее положении в системе органов государственной власти и конкретных полномочиях. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Таким образом, закрепление в Конституции Российской Федерации специального раздела «Судебная власть и прокуратура», в очередной раз доказывает, что прокуратура не является частью судебной власти, не принадлежит к судебной системе и, в то же время, занимает особое положение среди органов государственной власти Российской Федерации. Тем самым прокуратура является уникальным государственным органом, призванным обеспечивать общесоциальную потребность (в том числе и потребность всех государственных органов, всех ветвей государственной власти) в выполнении законов, принятых в Российской Федерации¹.

Именно этот особый конституционный статус современной российской прокуратуры дает ему право:

1) осуществлять надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, взаимодействуя с законодательной властью участвовать в законодательном процессе и, тем самым, способство-

¹ Конституция РФ принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

вать единообразному исполнению законов на территории Российской Федерации;

2) надзирать за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов¹. Такой надзор способствует осуществлению исполнительной власти в рамках закона;

3) используя свое право предоставленное Законом о прокуратуре, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов и, тем самым, оказывают содействие судебной власти в обеспечении правосудия.

2.2 Понятие и сущность прокурорского надзора

Под прокурорским надзором понимается осуществляемая от имени государства деятельность специально уполномоченных должностных лиц (прокуроров) по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст.2 Закона о прокуратуре), осуществляемая посредством выявления и своевременного устранения нарушений закона, привлечения виновных к установленной законом ответственности.

¹См. Закон о прокуратуре РФ в ред. Федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 01.07.2010 № 132-ФЗ, от 22.12.2014 № 427-ФЗ

При этом органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (ч.2 ст. 26 Закона о прокуратуре)¹, надзирают за соблюдением Конституции Российской Федерации и за исполнением российских законов.

Прокурорский надзор не распространяется на граждан, как, например, это было по Положению о прокурорском надзоре от 24.05.1955г. и Законом о прокуратуре СССР 1979 г. В то же время при обнаружении в действиях граждан признаков преступления, прокурор может и должен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании².

Прокурорский надзор осуществляется от имени Российской Федерации (ст.1 Закона о прокуратуре). Это законодательное установление является главным отличием прокурорского надзора от иных видов контроля, именуемых в некоторых случаях надзором, и осуществляемых такими государственными органами, как Роспотребнадзор, ветеринарный, пожарный надзор и др.³. В отличие от контрольно-надзорной деятельности таких государственных органов, прокурорский надзор за исполнением законов имеет самые широкие границы его осуществления и распространяется на все урегулированные ими сферы жизни, в том числе, и на законность деятельности контролирующих органов и осуществляется с использованием полномочий, которыми наделяются только органы прокуратуры.

Предоставленные законом полномочия позволяют прокурорам обязывать от имени государства поднадзорный орган или должностное лицо восстановить нарушенную законность, принять меры к предотвращению нарушений законов в дальнейшем, потребовать привлечения виновных к ответственности. Таким образом, прокуроры обладают прокурорско-

¹ См. подробнее: *Бессарабов В. Г., Кашаев К. А.* Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Издательский Дом «Городец». 2007.

² Уголовно-процессуальный кодекс РФ в ред. Федерального закона РФ от 5.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

³ *Шалумов М. С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. №1. С.79-80.

надзорной властью. Такой вывод опирается на прочную конституционную основу, заложенную Законом РФ от 5 февраля 2014 г. «О поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

Обладание особой разновидностью властных правоотношений предполагает выдвижение прокурором конкретных требований об устранении нарушений закона, совершения поднадзорным органом или должностным лицом определенных действий по восстановлению нарушенных законных прав и интересов граждан либо воздержаться от определенного действия, которые могут повлечь нарушения закона. В случае несогласия поднадзорным органом или должностным лицом с выдвинутыми требованиями, прокурор вправе обратиться в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Умышленное невыполнение поднадзорным органом либо должностным лицом требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, влечет административную ответственность в соответствии со ст.17.7 КоАП РФ¹.

Наиболее полно проявляются властно-распорядительные полномочия прокурора во время осуществления надзора за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, оперативно-розыскными органами, органами, исполняющими наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Например, в соответствии со ст.33 Закона о прокуратуре РФ прокурор вправе:

1) посещать в любое время места содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, исправительные и иные органы и учреждения, исполняющие наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

2) опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

¹ Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

3) знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены, либо подвергнуты мерам, принудительного характера, с оперативными материалами;

4) требовать объяснения от должностных лиц и создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений;

5) вносить протесты и представления, возбуждать производство об административных правонарушениях, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Согласно ст.34 Закона о прокуратуре РФ постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

2.3 Принципы организации и деятельности прокуратуры

Под принципами понимаются фундаментальные, обязательные, независимо от занимаемой должности любого прокурорского работника, руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многофункциональной деятельности органов прокуратуры и основные требования, предъявляемые к ней.

Отсюда следует, что принципы организации и деятельности прокуратуры – это основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности прокурорской деятельности. Они аккумулируют в себе наиболее характерные черты организации прокуратуры, опре-

деляют его юридическую природу. Принципы организации лежат в основе деятельности всех органов государственной власти, в том числе и прокуратуры. Руководствуясь ими, прокуратура обеспечивает и гарантирует выполнение поставленных перед ней задач и целей.

Принципы организации и деятельности прокуратуры пронизывают все правовые нормы, регламентирующие ее деятельность, и являются стержнем всей прокурорской системы. Строгое и точное осуществление требований, предъявляемых к прокурорской деятельности, означает одновременно и последовательное воплощение в жизнь и принципов организации и деятельности прокуратуры. Поэтому при осуществлении прокурорского надзора, исполнении своих обязанностей, прокурорские работники обязаны в первую очередь руководствоваться принципами, что служит основой правильного применения Закона о прокуратуре, принятия обоснованных и законных решений.

Сведение воедино всех основных начал позволяет выделить руководящие принципы организации и деятельности прокуратуры, которыми являются централизация, независимость, законность и гласность. Указанные принципы закреплены в ст.ст.4,5 Закона о прокуратуре РФ.

Принцип централизации прокурорской системы означает:

- органы прокуратуры составляют единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ);

- российская прокуратура едина и не подразделяется на федеральные и местные органы. Каждый прокурор в пределах своей юрисдикции выступает как представитель единой федеральной централизованной проку-

рорской системы, осуществляющий надзор от имени Российской Федерации;

- подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех их – Генеральному прокурору РФ. Прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности ректоров (директоров), проректоров (заместителей директоров) научных и образовательных организаций системы прокуратуры Российской Федерации, а также директоров филиалов научных и образовательных организаций прокуратуры и их заместителей. Прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации. Генеральному прокурору РФ подконтрольны все подчиненные прокуроры. Он вправе проверять деятельность прокуратур низовых звеньев, давать указания по конкретным вопросам прокурорам районов, городов, минуя прокуроров субъектов Российской Федерации;

- нормативные акты Генерального прокурора по вопросам организации и деятельности прокурорской системы (приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции) обязательны, для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

Принцип независимости органов прокуратуры является одной из гарантий обеспечения объективности и дает возможность руководствоваться только законами в служебной деятельности и выполнять свой служебный долг. Принцип независимости означает:

- осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях, когда необходимо ознакомить гражданина с материалами проверки, если материалы непосредственно затрагивают его права и свободы. В случае принятия решения об отказе в ознакомлении с материалами проверки, гражданину разъясняется право обжаловать принятое решение вышестоящему прокурору и (или) в суд (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 156-ФЗ);

- не допускается воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности, что влечет за собой установленную законом ответственность (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 N 404-ФЗ);

- прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений;

- прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ);

- проверка сообщения о преступлении, совершенном прокурором, возбуждение в отношении прокурора уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления) и его

предварительное расследование производится Следственным комитетом Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ);

- не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ);

- прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ).

Гарантии обеспечения независимости прокурора дополняются ст. 6 Закона о прокуратуре, устанавливающей обязательность исполнения требований прокурора. Безусловно, прежде всего, речь идет о требованиях прокурора, вытекающих из его полномочий, перечисленных в статьях 9.1, 22, 27, 30 и 33 Закона о прокуратуре. Они подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Прокурор может запросить статистическую и иную информацию, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, которые должны быть представлены по требованию прокурора безвозмездно. В

случае неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову, виновные в этом могут быть привлечены к установленной законом ответственности.

Принцип законности в деятельности органов прокуратуры означает:

- осуществление прокурорами своих полномочий в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

- прокуратура, обеспечивая исполнение законов на всей территории страны, и сама должна строго и неуклонно руководствоваться законами, регулирующими их деятельность или исполнение которых они проверяют;

- прокуроры не имеют право выходить за пределы своих полномочий в надзорной деятельности и вместе с тем обязаны не оставлять ни один случай нарушения закона без соответствующего реагирования, не отказываться от принятия мер по устранению нарушений и привлечению, при наличии для этого соответствующих оснований, виновных к ответственности;

- изданные Генеральным прокурором РФ приказы, указания и другие нормативные акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Принцип гласности в организации и деятельности органов прокуратуры. Реализация этого принципа способствует информированности общества, органов государственной власти о состоянии законности и правопорядка в стране, повышению уровня правосознания населения и в конечном итоге – укреплению законности. Одним из проявлений принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Причем Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указанный доклад Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании палаты (в ред. Федерального закона от 04.11.2005 № 138-ФЗ), что, безусловно, должно быть, по мнению автора, и при докладе Президенту РФ, однако в Законе о прокуратуре данное положение отражения не нашло. Нижестоящие прокуроры обеспечивают такой информацией органы власти субъектов Федерации, органы

местного самоуправления. Регламентирован такой обмен информации Приказом Генпрокуратуры РФ от 15 января 2003 г. № 3 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 05.07.2006)¹.

Все прокуроры представляют информацию о состоянии законности и правопорядка по радио, телевидению, выступают на страницах печати, а также с лекциями и докладами перед населением. При этом особо важное значение имеет гласность при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и осуществления прокуратурой правозащитной деятельности в целом, как самостоятельного направления ее работы, для чего в Генеральной прокуратуре РФ создан центр информации и общественных связей, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации – введены должности помощников прокурора по связям со средствами массовой информации.

Исходя из изложенного принцип гласности в деятельности прокуратуры заключается в следующем:

- действия органов прокуратуры гласны в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.01.2003 № 3 (ред. от 05.07.2006) // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т.1. М., 2004.

и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней;

- прокуроры обязаны информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности;

- прокуратура доводит до сведения большого круга населения результаты прокурорских проверок, за исключением результатов проверок исполнения законов оперативно-розыскными органами;

- сообщение о назначении Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, на должность и об освобождении их от должности публикуется в печати.

Таким образом, в целях реализации принципа гласности прокуроры в полной мере используют средства массовой информации, выступают в них с сообщениями о выявленных нарушениях закона и принятых в этой связи мерах.

Подводя итог перечисленным принципам прокурорского надзора следует отметить, что при ознакомлении с иной юридической литературой студент может встретить указание и на другие принципы прокурорского надзора, однако перечисленные выше принципы являются основными, фундаментальными, а другие только их дополняют. Помимо этого необходимо иметь в виду, что все принципы прокурорского надзора взаимосвязаны. Несоблюдение любого из них влечет нарушение других принципов.

Раздел III Система и организация прокуратуры Российской Федерации

3.1 Понятие системы прокуратуры Российской Федерации

Система и структура органов прокуратуры, по сравнению с другими правоохранительными органами, является достаточно стабильной. В то же время в последние годы произошли изменения, направленные на оптимизацию системы и структуры органов прокуратуры. Так, в 2000-2001 гг. в системе органов прокуратуры были созданы управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах; реорганизованы (ликвидированы) городские прокуратуры в городах с районным делением в ряде субъектов Федерации; упразднены транспортные прокуратуры, действовавшие на правах прокуратур субъектов Федерации; специализированные прокуратуры вошли в систему прокуратур, подчиненных прокурорам субъектов Федерации. Однако самым серьезным и эпохальным событием для системы прокуратуры Российской Федерации стали изменения, которые произошли в 2007 году. Принятие Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон "О прокуратуре РФ"»¹. Все это ознаменовало в стране начало процесса создания вневедомственной модели построения органов следствия. Этим Законом в системе прокуратуры Российской Федерации был предусмотрен обладающий значительной автономией Следственный комитет при прокуратуре РФ, состоящий из Главного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ, следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам РФ и приравненных к ним специализированных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, а также следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ,

¹ Российская газета. 2007. 8 июня.

в том числе военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ.

С 7 сентября 2007 года Следственный комитет при прокуратуре РФ начал функционировать как специальный государственный орган, наделенный полномочиями на осуществление предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к его подследственности¹. С 28.12.2010 г. Следственный комитет Российской Федерации является самостоятельным федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства²

Такие масштабные организационные мероприятия в стране не могли не сказаться на дальнейшем построении системы органов прокуратуры и организации прокурорского за вновь созданным самостоятельным Следственным комитетом.

В настоящее время систему прокуратуры РФ в ред. Федерального закона от 21.07.2014 г. составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

3.2 Генеральная прокуратура РФ является высшим звеном прокурорской системы и осуществляет руководство всеми органами прокуратуры и ее учреждениями. Генеральную прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, имеющий первого заместителя и заместителей.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других

¹ 7 сентября 2007 г. вступил в силу Указ Президента РФ от 01.08.2007 № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре РФ», утвердивший «Положение о Следственном комитете при прокуратуре РФ». См. : СЗ РФ. 2007. № 32. Ст. 4122.

² Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете РФ».

прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора Российской Федерации. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

Генеральный прокурор Российской Федерации имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации действует научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о научно-консультативном совете утверждается Генеральным прокурором Российской Федерации.

Несмотря на различия в функциональном предназначении, вся система органов прокуратуры строится на принципах единства и централизации, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Закон о прокуратуре РФ не допускает создания и деятельности на территории России органов прокуратуры, не входящих в единую систему

прокуратуры. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генеральному прокурору РФ, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам¹.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

3.3 Управления и отделы Генеральной прокуратуры в федеральных округах

Структура Генеральной прокуратуры РФ так же, как и иных прокуратур, постоянно модифицируется в соответствии с изменениями задач, стоящих перед ней, функций и приоритетов в ее деятельности.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. №849 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» были образованы семь федеральных округов. В связи с этим Генеральным прокурором РФ в целях обеспечения в федеральных округах прокурорского надзора был издан приказ №98 от 5.06.2000 г. «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» и в составе Генеральной прокуратуры РФ были образованы управления в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления в Южном федеральном округе были возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональным отношениям на Северном

¹ Кожевников О. Л., Кравчук В. В. Краткие разъяснения к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»: учеб. пособие / под ред. О. Л. Кожевникова. Екатеринбург, 2001. С. 32.

Кавказе. В 2002 году управления были преобразованы в отделы, которые являются самостоятельными структурными подразделениями Генеральной прокуратуры РФ и не заменяют других ее подразделений.

Отделы Генеральной прокуратуры РФ осуществляют руководство и контроль за деятельностью находящихся в федеральных округах прокуратур субъектов Российской Федерации, в рамках предоставленных им полномочий и предметов ведения. Отделы проводят комплексные, а также целевые проверки, если они предусмотрены планом Генеральной прокуратуры РФ либо по поручению Генерального прокурора РФ. При выполнении возложенных на них функций отделы поддерживают деловые связи с научными и образовательными учреждениями, а также взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Отделы регулярно обмениваются информацией и материалами о состоянии законности, результатах надзора в сфере государственного строительства и федерализма, а также о соблюдении законов федеральными органами исполнительной власти в федеральном округе с управлениями Генеральной прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, за исполнением налогового и таможенного законодательства, за предварительным следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел. Возглавляют отделы старшие помощники Генерального прокурора РФ.

Деятельность отделов Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах призвана обеспечить:

- соблюдение на территории федерального округа положений Конституции РФ и других федеральных законов в сфере государственного строительства и федерализма;
- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти в федеральном округе;
- координацию мер по борьбе с преступностью федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- руководство и контроль за работой прокуратур субъектов Федерации в округе по надзору за исполнением законов в сфере государственного строительства и федерализма¹.

В настоящее время действуют управления и отделы Генеральной прокуратуры в Южном, Северо-Кавказском, Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном.

В связи с присоединением Крыма к России 21.03.2014г. был образован Крымский федеральный округ, в состав которого входили два субъекта федерации: Республика Крым и город федерального значения Севастополь. По количеству субъектов, численности населения, размерам территории округ являлся самым маленьким среди федеральных округов. Поэтому в нем не были созданы управления и отделы Генеральной прокуратуры².

Указом от 28.07.2016 г. № 375 «О Южном федеральном округе» Президент России В.В. Путин включил Крымский федеральный округ в состав Южного федерального округа, с преобразованием их в один Южный федеральный округ.

Таким образом, управления и отделы Генеральной прокуратуры РФ действуют на территории восьми федеральных округов³.

3.4 Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры

Прокуратуры субъектов Российской Федерации (территориальные), приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются коллегии в составе прокурора субъекта Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других

¹ См.: Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002. С.58.

² Собрание законодательства РФ. 2014. №12. Ст. 1265

³ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607280046>.

прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Территориальные прокуратуры образованы в соответствии с федеративным устройством и территориальным делением. В каждом субъекте Российской Федерации имеется прокуратура, название которой соответствует названию субъекта РФ (прокуратура Челябинской области, прокуратура Приморского края, прокуратура г. Москвы и т. д.).

К специализированным прокуратурам относятся военные, воинских частей, транспортные (на железном, водном, воздушном), природоохранные и прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях (колониях и тюрьмах) уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ.

Военные и иные специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей. В них, равно как в прокуратурах субъектов Российской Федерации, образуются коллегии. Система специализированных прокуратур, наделенных правами прокуратур субъектов Федерации, включает в себя, кроме военных, несколько транспортных прокуратур: Байкало-Амурская, Волго-Вятская, Восточно-Сибирская, Дальневосточная, Забайкальская, Западно-

Сибирская, Кузбасская, Московская, Приволжская, Северная, Северо-Западная, Северо-Кавказская, Средневолжская, Средне-Сибирская, Уральская, Юго-Восточная и Южно-Уральская, а также Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру. При этом следует отметить, что в ряде регионов созданы природоохранные прокуратуры на правах межрайонных с подчинением прокурорам субъектов РФ (Амурская, Курганская, Томская области и др.).

В специализированных прокуратурах, приравненных к прокуратурам субъектов Федерации, образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокурора.

В указанных прокуратурах, также как в прокуратурах субъектов Российской Федерации, устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов.

Структуру военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, прокуратуры военных округов, групп войск, флотов, прокуратуры ракетных войск стратегического назначения, прокуратура Федеральной пограничной службы РФ и прокуратуры других войск, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, прокуратуры гарнизонов, объединений и соединений, армий, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор.

Прокуратуры войсковых частей действуют в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо режимных объектах. В состав военной прокуратуры они не входят. Прокуроры войсковых частей осуществляют надзор за исполнением законов милицией и подразделениями ФСБ, осуществляющими свои функции на режимных объектах и территориях.

Прокуратуры войсковых частей относятся к низовому звену системы прокуратуры РФ, действуют на правах городских и районных прокуратур. Вместе с тем прокуроры войсковых частей наделены Генеральным проку-

рором РФ правом, обращаться непосредственно в соответствующие министерства и ведомства по вопросам, связанным с осуществлением надзора за исполнением законов.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях осуществляют надзор за законностью деятельности администраций исправительных и воспитательных колоний, тюрем, лечебно-оздоровительных учреждений уголовно-исполнительной системы. Компетенция этих специализированных прокуратур может распространяться на несколько исправительных учреждений, расположенных на территориях разных, граничащих между собой субъектов РФ.

Прокуроры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях подчиняются прокурору того субъекта РФ, на территории которого находится специализированная прокуратура.

При формировании Генеральной прокуратурой ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей указываются как территориальные, так и специализированные прокуратуры. Например, в Приказе Генпрокуратуры России от 11.08.2010 № 313 (ред. от 03.07.2015) «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» названы территориальные и специализированные прокуратуры: прокуроры городов, районов, территориальные и приравненные к ним транспортные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур; транспортные прокуроры на правах прокуроров субъектов; управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах; прокуратуры субъектов Российской Федерации, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокуратуры комплекса «Байконур» и ЗАТО Межгорье; Главная военная прокуратура¹.

¹Законность. № 11. 2010.

3.5 Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры

Самым многочисленным звеном в системе органов прокуратуры являются прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, возглавляемые соответствующими прокурорами. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

По решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы. Их структура определена Приказами Генеральной прокуратуры РФ «О порядке реализации организационно-штатных полномочий в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» с приложением к ней соответствующей Инструкции¹. Приравнивание специализированных прокуратур по их правовому статусу и осуществлению функций прокуратуры к районным, городским или к прокуратурам субъектов Федерации, осуществляется также приказами Генерального прокурора РФ.

К компетенции прокуроров городов и районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, относится только право назначать на должность и освобождают от должности работников прокуратуры, не занимающих должности прокуроров. Такой порядок назначения штата оперативных работников, в сочетании с назначением прокуроров городов и районов Генеральным прокурором РФ, служит гарантией реального обеспечения их независимости от соответствующих органов власти.

Образование и ликвидация прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур, создание и ликвидация отделов в этих прокуратурах определяются Генеральным прокурором РФ.

Подводя итог изложению раздела «Система и организация деятельности органов прокуратуры» следует сделать следующий вывод. Система

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 03.07.2013 № 261 (ред. от 08.04.2016) «О порядке реализации организационно-штатных полномочий в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации». Документ не опубликован.

органов прокуратуры, которую возглавляет Генеральный прокурор РФ, состоит из трех звеньев (уровней):

1) высшее звено – Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ;

2) второе звено – прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;

3) третье (низовое) звено – прокуратуры районов, городов (в городах без районного деления) и приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры.

Контрольные вопросы:

1 Из каких звеньев (уровней) состоит система прокуратуры Российской Федерации?

2 В соответствии с каким принципом организованы территориальные и специализированные прокуратуры? Какова их структура?

3 Какова структура Генеральной прокуратуры РФ и управлений Генеральной прокуратуры в федеральных округах?

4 Какие научные и образовательные учреждения осуществляют профессиональную подготовку и повышение квалификации прокурорских работников?

Раздел IV Служба в органах и организациях прокуратуры.

Кадры органов и организаций

4.1 Правовое положение прокурорского работника и условия службы в органах прокуратуры

В соответствии со ст.40 Федерального закона о прокуратуре РФ служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы, поскольку прокурорские работники исполняют обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требований Закона о прокуратуре РФ (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

В то же время правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются помимо Закона о прокуратуре РФ также и Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации».¹

Для уяснения некоторых понятий встречающихся Законе о прокуратуре и в повседневной жизни, обратимся к таким терминам как «прокурор», «прокурорский работник», «работник прокуратуры».

Итак, что же понимается под понятием «прокурор»? Прежде всего, это должностное лицо, возглавляющее: Генеральную прокуратуру, территориальную (субъекта Федерации, районные и городские) прокуратуру, а равно специализированную (военную, транспортную, природоохранную и др.) прокуратуру.

Соответственно и наименование таких прокуроров звучит следующим образом, например: «Прокурор Далматовского района Курганской области», «Прокурор Курганской области», «Волжский межрегиональный природоохранный прокурор» и т. д.

Компетенция прокуроров, возглавляющих соответствующие прокуратуры, зависит от их уровня. Безусловно, наибольшим объемом правомочий наделен Генеральный прокурор РФ.

¹ Собрание законодательства РФ. 31.07.1995. № 31. Ст. 2990.

Во-вторых, это более широкий круг должностных лиц органов прокуратуры. В их число входят: Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции (в ред. Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ).

Еще одним правовым понятием, закрепленным в ст.54 Закона о прокуратуре РФ, является термин «прокурорский работник» к которым относятся: прокуроры, а также другие работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания) (в ред. Федеральных законов от 28.12.2010 N 404-ФЗ, от 21.07.2014 N 233-ФЗ).

И, наконец, что же означает понятие «работник прокуратуры»? Следует иметь в виду, что указанное понятие не равнозначно понятию «прокурорский работник». Данное понятие никакого нормативного содержания не несет и используется применительно к лицам, организационно и технически обеспечивающим деятельность органов и учреждений прокуратуры, и не имеющим классных чинов. Хотя следует отметить, что в Законе о прокуратуре РФ иногда допускается применение понятия «работник» практически равнозначного с понятием «прокурорский работник». Например, ст. 43.1, гарантирующая для работника, избранного депутатом либо выборным должностным лицом органов государственной власти или органов местного самоуправления, на период осуществления соответствующих полномочий приостановление службы в органах и организациях прокуратуры (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ) или ст.43.3. закрепляющая восстановление работника, признанного в установленном порядке незаконно уволенным, незаконно переведенным на другую должность или лишенного классного чина (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

4.2 Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров

В соответствии со ст.40.1 Закона о прокуратуре РФ прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограничено дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника. Порядок медицинского освидетельствования лица на предмет наличия (отсутствия) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, перечень заболеваний, препятствующих поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, и форма медицинского заключения о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, утверждаются Правительством Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 06.11.2011 № 297-ФЗ, от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

Лицо также не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе в случае если оно:

- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги

детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (в ред. Федеральных законов от 21.11.2011 № 329-ФЗ, от 21.07.2014 № 233-ФЗ);

- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Помимо этого существуют ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в органах и организациях прокуратуры. Так, на лиц, занимающих прокурорские должности (абзац второй п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре РФ), распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для государственных служащих.

В органах прокуратуры предусмотрено также и применение испытания при приеме на службу в органы прокуратуры. Согласно Закону о прокуратуре лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, впервые принимаемых на службу в органы прокуратуры в течение одного года со дня окончания образовательной организации, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытание на срок до шести месяцев. Продолжительность испытания определяется руководителем соответствующего органа прокуратуры, в компетенцию которого входит назначение на соответствующую должность, по соглашению с лицом, принимаемым на службу. Срок испытания в процессе прохождения службы может быть сокращен или продлен в пределах шести месяцев по соглашению сторон. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда испытуемый отсутствовал на службе по уважительным причинам. Срок испытания засчитывается в стаж службы в органах прокуратуры (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ). При этом

лицу, к которому применяется испытание, не присваивается классный чин, несмотря на выполнение служебных обязанностей в полном объеме.

При неудовлетворительном результате испытания работник может быть уволен из органов прокуратуры или по согласованию с ним переведен на другую должность.

Если срок испытания истек, а работник продолжает исполнять возложенные на него служебные обязанности, он считается выдержавшим испытание и дополнительные решения о его назначении на должность не принимаются (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ).

4.3 Особенности назначения на должности и прохождения службы в органах прокуратуры

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Согласно Закону о прокуратуре РФ в редакции Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ, на должность Генерального прокурора Российской Федерации назначается гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, отвечающий требованиям, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров.

Если предложенная Президентом Российской Федерации кандидатура на должность Генерального прокурора Российской Федерации не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент Российской Федерации в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру.

В отсутствие Генерального прокурора Российской Федерации или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия первого заместителя или невозможности исполнения им своих обязанностей – один из заместителей Генерального прокурора Российской Федерации в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации пять лет.

В соответствии с изменениями, введенными в Закон о прокуратуре РФ Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ назначение на должность и освобождение от должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации производится в следующем порядке.

Генеральный прокурор Российской Федерации вносит Президенту Российской Федерации представление о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. В свою очередь, Президент Российской Федерации вносит представление в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по кандидатуре заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, который должен быть не моложе 35 лет, отвечающий требованиям, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров, а также имеющий стаж службы (работы) не менее 10 лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов.

Если предложенная Президентом Российской Федерации кандидатура на должность заместителя Генерального прокурора Российской Федерации не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, то Президент Российской Федерации в течение 30 дней представляет Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации новую кандидатуру.

Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ внесены изменения и в порядок назначения на должность и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров. Согласно данным изменениям прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Для назначения прокурора субъекта Российской Федерации на должность необходимо пройти процедуру согласования с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации.

Иные прокуроры – военные и другие специализированные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

К назначаемым на должности прокуроров субъекта Российской Федерации или прокурорам, приравненным к прокурорам субъекта Российской Федерации, предъявляются следующие требования. Во-первых, они должны быть гражданами Российской Федерации; во-вторых, не моложе 30 лет; в-третьих, отвечать иным требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров; в-четвертых, имеющие стаж службы (работы) не менее семи лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов.

Срок полномочий прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, – пять лет, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Данное исключение заключается в том, что Генеральный прокурор Российской Федерации, на основании результатов аттестации прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, вправе обратиться к Президенту Российской Федерации с представлением о продлении их полномочий на срок до пяти лет. Таким образом, в настоящее время максимальный срок пребывания в должности прокурора конкретного субъекта Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации на одной должности, может быть не более десяти лет.

Законом о прокуратуре РФ допускается назначение исполняющим обязанности по вакантной должности прокурора субъекта Российской Федерации или прокурора, приравненного к прокурору субъекта Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, но только с согласия Президента Российской Федерации и на срок не более шести месяцев. Единственно, что для освобождения от исполнения обязанностей по указанной должности не требуется согласие Президента Российской Федерации.

Федерации, и оно осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации самостоятельно (в ред. Федерального закона от 22.12.2014 № 427-ФЗ).

Практически остался без изменения порядок назначения на должность и освобождения от должности прокуроров городов и районов, приравненных к ним прокуроров. По-прежнему прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры, назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Однако Федеральный закон от 22.12.2014 № 427-ФЗ внес изменения в возраст назначаемого на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора. В настоящее время на данную должность назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет, отвечающий требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров, и имеющий стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов.

Еще одной новеллой, введенной в Закон о прокуратуре РФ Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ, является то, что на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора в порядке исключения может быть назначен гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров, моложе 27 лет либо имеющий стаж службы (работы) менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов, или стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах государственной власти на должностях, требующих высшего юридического образования.

Срок полномочий прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров – пять лет. Генеральный прокурор Российской Федерации на основании результатов аттестации прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров вправе продлить их полномочия на срок до пяти лет.

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры назначают на должность и освобождают от должности работников, не занимающих должности прокуроров.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности ректоров (директоров), проректоров (заместителей директоров) научных и образовательных организаций системы прокуратуры Российской Федерации, а также директоров филиалов научных и образовательных организаций прокуратуры и их заместителей (п. 3 в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

Служба в органах и организациях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника. Однако, согласно изменениям, внесенным в Закон о прокуратуре РФ Федеральным законом от 21.07.2014 № 233-ФЗ, помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, установлено, прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры в случаях:

а) достижения прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах и организациях прокуратуры;

б) прекращения гражданства Российской Федерации;

в) нарушения Присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника;

г) несоблюдения ограничений и неисполнения обязанностей, связанных со службой, а также возникновения других обстоятельств, предусмотренных статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

д) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

е) утраты доверия в соответствии со статьей 41.9 Закона о прокуратуре РФ.

Особым основанием для увольнения для прекращения службы в органах и организациях прокуратуры и увольнения прокурорского работника является наличие заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей прокурорского работника.

Заслуживает внимания и более подробного рассмотрения такое основание для увольнения по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры как увольнение в связи с утратой доверия, поскольку данное основание, по мнению автора, тесно переплетено с пунктами «в, г, д» ст. 43 Закона о прокуратуре РФ.

Под утратой доверия для прокурорских работников понимается следующее:

- непринятие работником мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

- непредставление работником сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

- участие работника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществление работником предпринимательской деятельности;

- вхождение работника в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- нарушение работником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами

территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

При увольнении прокурорского работника по основаниям утраты доверия, обязательно проводится служебная проверка (доклад кадровой службы о результатах проверки, решение специальной комиссии или аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов) на предмет не только установления вышеназванных оснований, но и позиции руководителя данного должностного лица, которому было известно о возникновении у подчиненного ему работника личной заинтересованности. В случае выявления факта непринятия руководителем мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему работник, тем более его сокрытия, он также подлежит увольнению в связи с утратой доверия (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

Нельзя сказать, что при установлении оснований для утраты доверия, проведенное служебное расследование завершается обязательно увольнением. При применении взысканий, предусмотренных статьями 41.8 и 41.9 Закона о прокуратуре РФ, обязательно учитываются характер совершенного работником коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение работником других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения работником своих должностных обязанностей. В случае установления в действиях прокурорского работника малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии) к нему может применено взыскание в виде замечания или выговора (п. 3.1 ст. 43.10 Закона о прокуратуре РФ введен Федеральным законом от 28.11.2015 № 354-ФЗ).

4.4 Присяга прокурора

После назначения Генерального прокурора Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на данную должность.

Генеральный прокурор Российской Федерации приносит следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства» (присяга введена Федеральным законом от 19.11.1999 № 202-ФЗ).

Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает Присягу прокурора следующего содержания: «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь:

- свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;

- непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора;

- активно защищать интересы личности, общества и государства;

- чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;

- строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;

- постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры» (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ). Порядок принятия Присяги прокурора устанавливается Генеральным прокурором Российской Федерации.

Таким образом, лицо, впервые назначаемое на должность, принимая Присягу прокурора, начинает понимать и осознавать свою причастность к особо сложной, полной ответственности прокурорской деятельности, заставляющей его быть образцом для подражания не только на службе, но и в быту. Безусловно, принятие Присяги прокурора служит дополнительным стимулом к честной и добросовестной службе и принятия любого решения руководствуясь только законом. На практике принятие Присяги лицом, впервые назначаемым на должность, становится праздником, поскольку такое торжественное событие происходит в присутствии товарищей по службе, поздравлениями по этому случаю и вручением приуроченных к этому событию памятных подарков.

Следует отметить, что в органах прокуратуры в целях установления единых этических норм и правил служебного поведения утвержден Кодекс этики и служебного поведения и для федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации. В нем достаточно подробно регламентированы основные принципы и правила служебного поведения гражданского служащего органов прокуратуры; этические нормы служебного поведения данной категории работников и ответственность за нарушение положений Кодекса¹.

4.5 Классные чины прокурорских работников

Прокурорам, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины. Генеральным прокурором Российской Федерации могут быть присвоены классные чины и другим работникам. Ныне действующая система классных чинов установлена в органах прокуратуры Российской Федерации в соответствии с Законом о прокуратуре РФ, Указом Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 (ред. от 13.07.2015) «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (вместе Положением о порядке присвоения классных

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации»

чинов прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации)¹.

Порядок присвоения классных чинов устанавливается приказом Генеральной прокуратуры². Для прокурорских работников (кроме военных) установлено одиннадцать классных чинов. Первоначальный классный чин, а также классные чины старшего советника юстиции и советника юстиции прокурорским работникам Российской Федерации, а также все классные чины в порядке поощрения, классные чины прокурорским работникам центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации и научных, образовательных учреждений системы прокуратуры Российской Федерации, присваиваются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Другие классные чины присваиваются прокурором субъекта Российской Федерации и прокурором специализированной прокуратуры, приравненной к прокуратуре субъекта Российской Федерации.

Чины Государственного советника юстиции третьего, второго и первого класса, а также Действительного государственного советника юстиции, которое присваивается только Генеральному прокурору РФ, присваиваются Президентом РФ.

Прокурорские работники Российской Федерации, которым присвоены классные чины, состоят в них пожизненно. Прокурорские работники Российской Федерации, осужденные за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, могут быть лишены классного чина по приговору суда.

4.6 Аттестация прокурорских работников

Согласно ст. 41 Закона о прокуратуре РФ целью определения соответствия прокуроров должности, которую они занимают, а также для повышения квалификации прокурорских работников, укрепления служебной дисциплины, проводится аттестация работников прокуратуры. Аттестации подлежат все прокурорские работники, которые имеют классные чины

¹ Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. Ст. 6662.

² Приказ Генпрокуратуры РФ от 10.12.2007 № 198 «О классных чинах и форменном обмундировании прокурорских работников» // Законность. № 3. 2008.

или занимают должности, которыми предусмотрено присвоение классовых чинов.

Порядок и сроки проведения аттестации прокурорских работников устанавливаются Приказом Генеральной прокуратуры¹.

В порядке, определяемом Генеральной прокуратурой, подлежат аттестации также и научные и педагогические работники, но с учетом особенностей научной и педагогической деятельности.

4.7 Некоторые особенности материального обеспечения, правовой и социальной защиты прокурорских работников

Согласно ст.44 Закона о прокуратуре РФ денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, за выслугу лет, за особые условия службы (в размере 175 процентов должностного оклада), за сложность, напряженность и высокие достижения в службе (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30.12.2012 № 284-ФЗ).

Прокурорские работники обеспечиваются форменным обмундированием в порядке и по нормам, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации. Согласно приказу Генеральной прокуратуры РФ от 15.01.2003 г. №2 «Об утверждении регламента Генеральной Российской Федерации» и от 10.12.2007 г. №198 «О классовых чинах и форменном обмундировании прокурорских работников», представительство органов прокуратуры при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел в судах, а также в других случаях официального представительства, в том числе в органах представительной и исполнительной власти, на встречах с населением, иных публичных выступлениях перед массовой

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 20.06.2012 № 242 (ред. от 22.04.2015) «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Законность. № 9. 2012.

аудиторией и в средствах массовой информации прокурорские работники обязаны осуществлять в форменном обмундировании¹. Несколько иначе изложено данное требование в Закон о прокуратуре РФ: «В случае участия прокурорского работника в рассмотрении уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел в суде, а также в других случаях официального представительства органов прокуратуры ношение форменного обмундирования обязательно». Федеральным законом от 04.06.2014 № 145-ФЗ с 1 января 2017 года данная норма будет дополнена словами «или военной формы одежды».

Согласно ст. 45 Закона о прокуратуре РФ прокуроры, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность. Порядок и условия осуществления государственной защиты прокуроров определяются Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В этих целях в органах прокуратуры образована служба обеспечения собственной безопасности и физической защиты работников, работающая в тесном контакте с органами Федеральной службы безопасности и органами внутренних дел.

Для обеспечения собственной безопасности, близких родственников, а в исключительных случаях также иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство, прокурорам предоставлено право на постоянное ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты, револьверы) и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 10.12.2007 № 198 «О классных чинах и форменном обмундировании прокурорских работников» // Законность. № 3. 2008.

Прокуроры подлежат обязательному государственному личному страхованию на сумму, равную 180-кратному размеру их среднемесячного денежного содержания.

Согласно Закону о прокуратуре РФ в редакции Федеральных законов от 28.11.2009 № 303-ФЗ и от 21.07.2014 № 233-ФЗ предельный возраст нахождения прокурорских работников (за исключением научных и педагогических работников) на службе в органах и организациях прокуратуры – 65 лет. Однако при применении данной нормы существуют определенные исключения. Например, решением руководителя соответствующего органа или организации прокуратуры допускается продление срока нахождения на службе работников, достигших предельного возраста и занимающих прокурорские должности во всех звеньях прокурорской системы. Однократное продление срока нахождения на службе в органах и организациях прокуратуры допускается не более чем на год. Продление срока нахождения на службе прокурорского работника, назначенного на должность Президентом Российской Федерации и достигшего предельного возраста нахождения на службе, осуществляется Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 21.07.2014 № 233-ФЗ, от 22.12.2014 № 427-ФЗ).

Продление срока нахождения на службе работника при наличии у него заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, а также работника, достигшего возраста 70 лет, не допускается. После достижения указанного возраста работник может продолжить работу в органах и организациях прокуратуры на условиях срочного трудового договора с сохранением полного денежного содержания (в ред. Федеральных законов от 28.11.2009 № 303-ФЗ, от 06.11.2011 № 297-ФЗ, от 21.07.2014 № 233-ФЗ).

Прокуроры имеют право на выход в отставку. Основаниями для отставки являются: а) выход на пенсию, то есть достижения предельного возраста нахождения прокурорского работника на службе (за исключением научных и педагогических работников);

б) несогласие с решениями или действиями государственного органа или вышестоящего руководителя.

Отставка Генерального прокурора Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей признается принятой после принятия решения об этом Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Отставка прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров, признается принятой после принятия решения об этом Генеральным прокурором Российской Федерации.

Отставка других прокуроров признается принятой после принятия решения об этом руководителем, имеющим право назначать их на эти должности.

В результате всех организационных мероприятий по выходу в отставку в трудовой книжке прокурорского работника производится запись о его последней должности с указанием «в отставке».

4.8 Меры поощрения прокурорских работников

Согласно ст.41.6 Закона о прокуратуре РФ (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ) за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и организациях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение Почетной грамотой;
- занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- выдача денежной премии;
- награждение подарком;
- награждение ценным подарком;
- награждение именованным оружием;
- досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;

- награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации.

Особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами Российской Федерации.

Примерное исполнение работником своих обязанностей может выражаться не только в выполнении своих прямых обязанностей. Оно может быть выражено и в других действиях и поступках, свидетельствующих о чутком и внимательном отношении прокурорского работника к людям, непримиримости в борьбе с любыми нарушениями Закона. В зависимости от этого Генеральный прокурор Российской Федерации может устанавливать виды поощрений, не предусмотренных в п.1 ст. 41.6 Закона о прокуратуре РФ.

Важно отметить, что Генеральный прокурор Российской Федерации может применять установленные п.1 ст.41.6 Закона о прокуратуре РФ поощрения к не являющимся работниками органов и организаций прокуратуры лицам, оказывающим существенную помощь в укреплении законности и развитии системы прокуратуры Российской Федерации.

4.9 Меры дисциплинарной ответственности прокурорских работников

В то же время в порядке ст.41.7. Закона о прокуратуре РФ (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ) на прокурорского работника за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;

- понижение в классном чине;
- лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из органов прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ определяет полномочия соответствующих руководителей по привлечению к дисциплинарной ответственности работников, назначаемых на должность Генеральным прокурором РФ. Тем не менее, за Генеральным прокурором РФ всегда остается право налагать на прокурорских работников дисциплинарные взыскания, предусмотренные п.1 ст.41.7 Закона о прокуратуре РФ, чем в очередной раз подчеркивается действие принципа централизации и подчинения всех прокурорских работников Генеральному прокурору РФ. Правда, в этой норме есть некоторые исключения. В частности, Генеральный прокурор РФ не вправе налагать дисциплинарные взыскания:

- в виде понижения в классном чине – на прокурорских работников, которым классный чин присвоен Президентом Российской Федерации;
- в виде увольнения из органов прокуратуры – на заместителей Генерального прокурора РФ, а также на прокурорских работников, назначенных на должность Президентом Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры и директора (ректоры) научных и образовательных организаций прокуратуры имеют право налагать дисциплинарные взыскания на работников, назначаемых ими на должность, за исключением лишения нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», поскольку наложение дисциплинарного взыскания в виде увольнения из органов прокуратуры работников, награжденных нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», может быть применено только с согласия Генерального прокурора РФ.

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры имеют право налагать дисциплинарные взыскания в виде замечания, выгово-

ра, строгого выговора, а также увольнения работников, назначаемых ими на должность.

4.10 Некоторые особенности прохождения службы в органах военной прокуратуры

Согласно ст. 48 Закона о прокуратуре РФ кадровое обеспечение органов военной прокуратуры производится за счет граждан Российской Федерации, годных по состоянию здоровья к военной службе, поступившие на военную службу, имеющие офицерское звание и отвечающие требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров (ст.40.1 Закона). Вместе с тем, по решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров могут быть назначены гражданские лица. Офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих, проходят службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 15.02.2016)¹ и обладают правами и социальными гарантиями, установленными Федеральным законом «О статусе военнослужащих»² и Законом о прокуратуре РФ (в ред. Федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 05.06.2007 № 87-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ).

Поступление граждан на военную службу в органы военной прокуратуры, их увольнение в запас и отставку производятся по представлению Главного военного прокурора.

Руководство военной прокуратурой осуществляется заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального собрания РФ по представлению Президента Российской Федерации. Главный военный прокурор подчинен и подотчетен Генеральному прокурору Российской Федерации

Как уже указывалось выше, военные и другие специализированные

¹ Собрание законодательства РФ. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475 (в ред. от 15.02.2016).

² Собрание законодательства РФ. № 22. 01.06.1998. Ст. 2331 (в ред. от 15.02.2016).

прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 22.12.2014 № 427-ФЗ).

Иные военные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Заместители Главного военного прокурора, начальники управлений и отделов Главной военной прокуратуры и их заместители, а также заместители прокуроров военных округов, флотов, приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Иные прокуроры Главной военной прокуратуры назначаются на должность и освобождаются от должности Главным военным прокурором (в ред. Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ).

Прокуроры военных округов, флотов, приравненные к ним прокуроры назначают на должность и освобождают от должности военных прокуроров в своих аппаратах и нижестоящих прокуратурах (в ред. Федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 05.06.2007 № 87-ФЗ).

Определение офицеров на военную службу в органы военной прокуратуры и увольнение в запас (отставку) производятся по представлению Генерального прокурора Российской Федерации или Главного военного прокурора.

Присвоение воинских званий военным прокурорам производится по представлению соответствующего военного прокурора. Воинские звания высшего офицерского состава присваиваются Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Воинские звания офицеров органов военной прокуратуры соответствуют классным чинам прокурорских работников территориальных органов прокуратуры.

При увольнении офицеров органов военной прокуратуры (до пол-

ковника включительно) с военной службы и поступлении на службу в территориальные или специализированные органы прокуратуры им присваиваются соответствующие их воинским званиям классные чины, а при определении на военную службу прокуроров, имеющих классные чины (до старшего советника юстиции включительно), им присваиваются соответствующие воинские звания.

Военные прокуроры поощряются и несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Законом о прокуратуре РФ и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации. Право поощрения и наложения дисциплинарного взыскания имеют только вышестоящие военные прокуроры и Генеральный прокурор Российской Федерации.

Примечание. Президент Российской Федерации еще в июне 2014 г. подписал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации»¹. Согласно закону, с 1 января 2017 года военнослужащие и гражданский персонал органов военной прокуратуры и военные органы Следственного комитета РФ будут выведены из численности Вооруженных сил РФ и включены в штатную численность прокуратуры и СК РФ. При этом Минобороны России и другие органы, где предусмотрена военная служба, будут на основании взаиморасчетов с прокуратурой и СК РФ осуществлять медицинское обеспечение сотрудников и обеспечивать их проживание в военных городках.

Изначально законопроект № 181700-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации», на основании которого принят указанный закон, предусматривал вывод следователей и прокуроров из состава армии с 1 января 2014 года. Однако реформа вызвала широкий резонанс среди заинтересованных лиц и подверглась критике, поскольку не был решен вопрос подготовки кадров для военных прокуратур, о военно-медицинских учреждениях, которыми можно было

¹ Собрание законодательства РФ. 09.06.2014. № 23. Ст. 2930.

бы заменить клиники Минобороны России. Военных прокуроров волновали и вопросы получения служебного жилья после реформы. В итоге законопроект был направлен на доработку с отложением реформы на три года.

С 1 января 2017 года согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» органы военной прокуратуры выводятся из подчинения Минобороны России. Тем самым все вопросы образования, реорганизации и ликвидации органов военной прокуратуры, определения их статуса, компетенции, структуры и штатов, утверждения перечня воинских должностей органов военной прокуратуры, за исключением воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, будут осуществляться Генеральным прокурором Российской Федерации, иные организационно-штатные вопросы будут находиться в компетенции заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора в пределах установленной численности органов военной прокуратуры Российской Федерации (пункт 2 статьи 46 Закона); определение военнослужащих (поступление граждан на военную службу) в органы военной прокуратуры и их увольнение с военной службы производятся Генеральным прокурором Российской Федерации и заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором.

Перевод военнослужащего органов военной прокуратуры к новому месту военной службы осуществляется в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы.

Увольнение с военной службы высших офицеров производится Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации (пункт 9 статьи 48).

В компетенции Генерального прокурора РФ будут находиться вопросы обеспечения военных прокуроров жилыми помещениями; присвоения воинских званий; определения численности военнослужащих и гражданского персонала органов военной прокуратуры; организация предоставления медицинской помощи военнослужащим органов военной прокурату-

ры и членам их семей, их санаторно-курортного лечения в ведомственных военно-медицинских подразделениях, частях и учреждениях (организациях), санаторно-курортных и оздоровительных учреждениях и др.

4.11 Профессиональная подготовка и повышение квалификации прокурорских работников

Прокуроры призваны в силу своего должностного положения и требований Закона о прокуратуре неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, не допуская малейшего отступления от них, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности и моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры, непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил.

Согласно ст.43.4 Закона о прокуратуре РФ в целях обеспечения высокого уровня профессиональной подготовки работников в органах прокуратуры действует система непрерывного обучения и повышения квалификации работников, включающая индивидуальную и групповую учебу по специальным планам, стажировку в вышестоящих органах прокуратуры, научных и образовательных учреждениях прокуратуры, обучение в региональных учебных центрах и институтах повышения квалификации. Все это, безусловно, направлено на повышение эффективности деятельности системы прокуратуры, качественного решения задач во всех звеньях прокурорской системы.

Правовую основу этой деятельности составляют Конституция РФ, Закон о прокуратуре РФ, Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора РФ. В частности, приказом Генеральной прокуратуры РФ от 4 октября 2010 г. № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» определено, что основными целями профессиональной подготовки явля-

ются: развитие у работников органов прокуратуры профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых для успешного решения конкретных практических задач; совершенствование стиля и методов работы руководителей органов прокуратуры по управлению, обучению и воспитанию подчиненных работников, внедрению в практику передовых форм и методов работы, основ научной организации труда; продвижение по службе. То, что профессиональная подготовка кадров занимает стратегически важное место в деятельности органов прокуратуры отчетливо видно из названного выше приказа Генеральной прокуратуры. В соответствии с ним система подготовки кадров для органов прокуратуры РФ включает в себя следующие элементы. Прежде всего, обучение студентов по программам высшего профессионального образования в Иркутском и Санкт-Петербургском юридических институтах (филиалах) Академии Генеральной прокуратуры РФ, и в трех институтах прокуратуры, которые в соответствии с Постановлением Правительства РФ учреждены в составе Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Саратовского государственного юридического университета и Уральского государственного юридического университета¹, а также на юридических факультетах Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета.

Следующим элементом подготовки кадров для органов прокуратуры является повышение квалификации на базе учебных заведений Генеральной прокуратуры РФ. В этих целях приказом Генерального прокурора РФ от 6.04.2007 г. №44-ш «О создании федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» произведено слияние государственных образовательных учреждений «Института повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ», «Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ», «Санкт-Петербургского юриди-

¹ Постановление Правительства РФ от 8 июля 1996 г. № 787 «О создании институтов прокуратуры Российской Федерации в составе Московской государственной юридической академии, Саратовской государственной академии права и Уральской государственной юридической академии».

ческого института Генеральной прокуратуры РФ», «Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ» и создана Академия Генеральной прокуратуры РФ с утверждением ее структуры¹.

Подводя итог изложенному следует отметить, что повышение квалификации является служебной обязанностью прокурорских работников, а отношение к учебе и рост профессионализма в обязательном порядке учитываются при решении вопросов о соответствии прокурора занимаемой должности, его поощрении и продвижении по службе.

Контрольные вопросы:

1 Каковы основные принципы прохождения службы в органах прокуратуры?

2 Каков правовой статус прокурорских работников?

3 Какие условия приема на службу в органы прокуратуры?

4 Назначение, каких прокурорских работников входит в исключительную компетенцию Президента Российской Федерации, Генерального прокурора РФ?

5 Какие особенности прохождения службы военных прокуроров?

6 Какие меры поощрения и дисциплинарного взыскания могут быть применены к прокурорскому работнику? (раскройте их содержание).

7 Раскройте содержание оснований увольнения прокурорских работников.

8 Назовите систему профессиональной подготовки и повышения квалификации прокурорских работников.

¹ См.: Законность. №5. 2007. С.61-63.

Раздел V Основные направления и функции деятельности прокуратуры

5.1 Основные направления деятельности прокуратуры

В юридической литературе не имеется четко выработанного определения и понятия «направления деятельности прокуратуры» и «функции». В частности, В.И. Басков пишет, что подчас некоторые авторы, исследующие проблемы прокурорского надзора, не придавая значения функциям прокуратуры, вообще их не рассматривают¹. В то же время другие авторы эти понятия смешивают. Например, Е.Л. Никитин с направлением деятельности прокуратуры отождествляет ее функции, полагая, что функцией прокуратуры является социально значимое направление деятельности этого органа, осуществляемое через конкретные виды его деятельности в рамках установленного типа его организации и деятельности².

Между тем следует отметить, что предназначение прокуратуры в системе государственных органов предопределяется точностью функционального состава направлений и функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач. В свою очередь это становится ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и направления деятельности прокуратуры. Таким образом можно утверждать, что основные направления деятельности обусловлены определенными приоритетами, преобладающим характером прокурорской деятельности. Например, по мнению Н.Н. Карпова, к основным направлениям прокурорской деятельности представляется правильным отнести важнейшие в рамках конкретных функций прокуратуры ее составные части, которые прокурором должны быть обеспечены в обязательном порядке в ходе осуществления функциональной деятельности. В связи с чем автор акцентирует внимание на основных направлениях прокурорской де-

¹ Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учебник для вузов. М. : Зерцало. 1999 ; Прокурорский надзор : учебник. 7-изд., перераб. и доп. / под ред. Ю. Е. Винокурова. М. : Юрайт- Издат, 2007.

² Никитин Е. Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. № 6. С. 26- 28.

тельности в рамках пяти надзорных подфункций а также и иных функций прокуратуры¹.

Безусловно, каждое из направлений деятельности прокуратуры требует от прокуроров глубокого знания предмета прокурорского надзора, законов и подзаконных актов, исполнение которых проверяется прокурором. В свою очередь, большой объем различных методов выявления и устранения нарушений закона по каждому из направлений деятельности прокуратуры предполагает наличие высокого профессионализма, которое может быть достигнуто только путем специализации или так называемого предметного принципа, существующего в прокуратуре.

Итак, рассмотрим основные направления деятельности прокуратуры, которые нашли свое отражение в ст.2 Закона о прокуратуре РФ:

1) надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

(в ред. Федерального закона от 22.12.2014 №427-ФЗ)

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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 коммерче-

¹ Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7 - 11.

ских и некоммерческих организаций (в ред. Федерального закона от 22.12.2014 №427-ФЗ);

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов судебными приставами;

5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

5.2 Основные функции деятельности прокуратуры

Относительно определения понятия функции прокуратуры в юридической литературе также имеются различные суждения, однако в большинстве своем они сводятся к следующему. Так, по мнению В.Г. Бессарабова, функции – это выражение государственно-правового и социального предназначения прокуратуры как элемента государственно-правового механизма современного Российского государства. Их реализация представляет собой особый, свойственный только прокуратуре вид деятельности. Функции прокуратуры реализуются в видах деятельности органов и учреждений прокуратуры¹ Таким образом, под функцией можно понимать **конкретный вид прокурорской деятельности**, предусмотренный федеральным законом и направленный на достижение поставленных перед прокуратурой целей по реализации возложенных на нее полномочий, исходя из установленной законами и указаниями Генеральной прокуратуры РФ. Тем самым становится понятным указание в Законе о прокуратуре на то, что «прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». Например, В.П. Рябцев к функциям прокуратуры относит надзор, а также уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие во всех видах судопроизводства, международно-правовое сотрудничество². В свою

¹ Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. М. : Проспект, 2006. С. 118-119.

² Рябцев В. П. Прокурорский надзор : курс лекций. М. : Норма, 2006. С. 73.

очередь, А.Ю. Винокуров рассматривает такие функции, которые им обозначаются под термином «участки деятельности», как международное сотрудничество, участие в правотворческой деятельности, взаимодействие с органами публичной власти, государственный учет преступлений и некоторые другие¹. Как видим, в силу своей специфичности названные функции вряд ли можно отнести к основным направлениям. В зависимости от политических и социально-экономических условий, они могут стать лишь приоритетными, но никак не основными направлениями. Поэтому в большинстве случаев в прокурорской практике эти функции применяются в сочетании с названными выше основными направлениями прокурорской деятельности. Таким образом, можно сделать вывод, что понятия «основные направления деятельности» и «иные функции» тесно связаны между собой и направлены на «осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации» и противопоставлять их друг другу не имеет смысла, однако и ставить между ними знак равенства нельзя.

Следует отметить, что функции прокуратуры рассредоточены в различных статьях Закона о прокуратуре РФ. Например, в п.2 ст.1 Закона перечисляются такие функции прокуратуры как уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования. В то же время в прокурорской деятельности есть некоторые «участки деятельности», которые не именуется функциями прокуратуры, но их в полной мере можно и следует, по мнению автора учебного пособия, отнести к ним. Среди них деятельность прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст.9.1 Закона)²; рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений (ст.10 Закона)³; деятельность за исполнением государственного единого учета заяв-

¹ Винокуров А. Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. М., 2012. С. 54-61.

² Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность. № 8. С. 7-11.

³ См.: Гальченко А. И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы.

лений и сообщений о преступлениях, состояния преступности и раскрываемости преступлений (Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»)¹, контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам²; деятельность по разъяснению законодательства, направленную на преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры населения (пропаганда права)³. Между тем, А.И. Гальченко считает, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также рассмотрение и разрешение прокуратурой заявлений, жалоб и иных обращений, нельзя рассматривать в качестве функций. Тем самым, в очередной раз подтверждается, что понятия «основные направления деятельности прокуратуры» и «функции» несомненно, требуют их научного осмысления и обоснованно вызывают теоретическую дискуссию.

Итак, рассмотрим содержание основных функций прокурорской деятельности.

Функция уголовного преследования⁴

Уголовное преследование представляет собой одну из самых значимых, стержневых функций российских органов прокуратуры. Под ним необходимо понимать действия прокуроров, направленные на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, на стадии предварительного расследования (вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, направлении дел с обвинительным заклю-

¹ Законность. 2011. № 12. С. 62-65.

² Винокуров А. Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108-112.

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (в ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2008. № 10.

⁴ Савицкий В. М. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. № 10. С. 24-28.

чением и актом в суд, и т. д.), а также поддержание государственного обвинения в судах.

Функция уголовного преследования имеет тесную связь с главной функцией прокуратуры – надзором за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации и с **функцией участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел**. В соответствии с ч.2 ст.35 Закона о прокуратуре РФ поддержание прокурором обвинения в суде является формой осуществления уголовного преследования в судебных стадиях. Обвинительная речь прокурора, которую он произносит по завершении судебного следствия, являясь важнейшей частью участия прокурора в рассмотрении судом уголовного дела, вместе с тем относится и к содержанию функции уголовного преследования.

Функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Под ней понимается координация деятельности по борьбе с преступностью, организуемая прокурорами в целях обеспечения согласованности усилий правоохранительных органов государства, с учетом их компетенции, в решении общих задач¹.

Правовой основой координации органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью являются нормы статей 1 и 8 Закона о прокуратуре РФ. Они устанавливают, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, федеральной службы исполнения наказаний и других правоохранительных органов (в ред. Федерального закона от 30.06.2003 № 86-ФЗ).

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями как функция прокуратуры впервые была закреплена в Законе «О прокуратуре СССР» 1979 г.² В координационных мероприятиях принимали участие и суды. В дальнейшем возобладала позиция, нашедшая отражение в Концепции о судебной ре-

¹ Шобухин В. Ю. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов // Безопасность бизнеса. 2007. № 1. С. 7-8 ; Руденко Ю. И. К вопросу о координации правоохранительной деятельности // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 56-58.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

форме в Российской Федерации, в соответствии с которой было признано нежелательным участие судей в координационных совещаниях по вопросам борьбы с преступностью. Основная функция судов состоит в отправлении правосудия. Судьи занимают в системе правоохранительных органов особое место и согласно Конституции Российской Федерации они являются носителями судебной власти, и поэтому их участие в работе координационных совещаний представлялось не чем иным как влиянием на их независимость и самостоятельность.

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. среди ее функций координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью не упоминалась. Но в условиях резкого роста преступности, в структуре которой все большую долю стали занимать организованная преступность, тяжкие и особо тяжкие преступления, весьма быстро проявилась ошибочность исключения такой функции. В связи с этим Указом Президента Российской Федерации от 20.10.1993 г. «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» была устранена эта ошибка и на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров возложена обязанность координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В последующем данное положение получило свое закрепление в Законе о прокуратуре РФ¹

Указом Президента Российской Федерации № 567 от 18.04. 1996 г. было утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, согласно которому координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе соблюдения законности, равенства всех участников этой деятельности при постановке вопросов, внесении требований, разработке рекомендаций и мероприятий, самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством РФ полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий. Координационная деятельность проводится гласно, в той мере, в какой она не противоречит требованиям

¹ Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

законодательства РФ о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной тайне и иной охраняемой законом тайне.¹

Основными формами координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью являются:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Перечень форм координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью не является исчерпывающим. На практике могут применяться и другие формы координационной деятельности.

Прокурор созывает координационные совещания и председательствует на них. В качестве председателя координационного совещания прокурор вправе истребовать информацию, необходимую для организации ко-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; 2003. № 48. Ст. 4659.

ординационной деятельности, создавать рабочие группы из представителей правоохранительных органов, назначать из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания.

Таким образом, координационные совещания определяют приоритетные задачи правоохранительных органов; рассматривают и утверждают планы согласованных мероприятий; осуществляют контроль за их реализацией; заслушивают сообщения руководителей правоохранительных органов по вопросам организации координации и проведения согласованных мероприятий; разрабатывают рекомендации по предупреждению, раскрытию и пресечению преступлений, информируют о них подчиненные им органы; изучают и распространяют опыт эффективной организации координации действий правоохранительных органов.

Функция административного расследования (введена Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ). Некоторые авторы склонны считать данную функцию функцией административного преследования¹. Тем не менее, в том и в другом случае, по мнению автора, ее (функцию) следует рассматривать как самостоятельную, поскольку в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ законодатель, перечисляя основные направления деятельности прокуратуры и функции, указал и на то, что прокурор уполномочен возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами. В частности, согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

Между тем следует иметь в виду, что прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях не только при осуществлении надзорной деятельности. В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ к исключительной компетенции прокурора относится возбуждение дел по целому

¹ *Винокуров А. Ю.* Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52-56 ; *Винокуров А. Ю.* Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30-35.

ряду предусмотренных КоАП РФ, посягающих на права граждан, на здоровье и общественную нравственность, в области охраны собственности, дорожного движения, связи и информации, предпринимательской деятельности, финансов, против порядка управления, а также посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Дела об указанных административных правонарушениях могут быть возбуждены прокурором как по результатам проверок в рамках осуществления надзорной деятельности, так и по поступившим в органы прокуратуры обращениям. В соответствии с ч.1 ст.28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, в частности, являются материалы, поступающие из правоохранительных органов, других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, а также сообщения и заявления физических и юридических лиц и сообщения в средствах массовой информации, когда эти материалы, сообщения и заявления содержат данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. С учетом исключительной компетенции прокурора обязанность рассмотрения в порядке КоАП РФ обращений, содержащих данные о наличии событий таких административных правонарушений, возлагается именно на прокурора, который не вправе перепоручить это каким-либо иным органам или должностным лицам. В связи с чем можно констатировать, что данная деятельность является самостоятельной функцией прокуратуры.

Функция участия в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее - суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Данная функция будет раскрыта более подробно в главе VI раздел VII «Функция участия прокурора в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами разделе»

Функция участия прокуроров в правотворческой деятельности

Успешное решение органами прокуратуры своих задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и гос-

ударства во многом зависит от совершенства нормативных правовых актов.

Уровень правоприменения определяется не только степенью правосознания и правовой культуры участников правоотношений, но и тем, насколько безупречен тот или иной нормативный правовой акт в части его социальной обусловленности и редакции. Органы прокуратуры не относятся к тем государственным органам, в деятельности которых законотворчество является прямой функциональной обязанностью. Но при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в каждой отрасли (направлении) прокуроры периодически сталкиваются с несовершенством правовых норм, от которого могут страдать законные интересы участников правоотношений, появляются лазейки для ухода от ответственности за правонарушения. Поэтому согласно ст. 9 Закона о прокуратуре РФ прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Участие прокуроров в нормотворческом процессе также может состоять в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов.

Такое право прокуроров закреплено в ст. 7 Закона о прокуратуре РФ, согласно которой Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Огромное значение для правотворческой деятельности имеют вносимые в федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, представления и протесты, и участие прокуроров при их рассмотрении. Добиваясь удовлетворения протеста или представления, отстаивая заявление в суде, прокурор аргументирует свою позицию относительно незаконности правового акта в целом или в какой-либо его части. Когда результатом усилий прокурора является отмена правового акта, исключение из него отдельных положений, признание его недействительным судом, тогда изменяется правовое регулирование правоотношений в определенной сфере.¹

Функция сотрудничества с органами прокуратуры других государств и международными организациями.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации (например, соглашения о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратуры Республик Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Российской Федерации от 8 октября 1992 г.).

Таким образом, международное сотрудничество прокуратуры – это предусмотренные законом действия по участию и разработке международных договоров и непосредственное сотрудничество по осуществлению правовой помощи по гражданским, уголовным, семейным и иным делам, а также по заключению и осуществлению соглашений об иной правовой помощи с прокуратурами различных государств и международными организациями.²

Помимо этого, приоритетное значение международных договоров и их прямое действие налагают на органы прокуратуры обязанности как по

¹ О правотворческой функции прокуратуры подробнее см.: *Бессарабов В. Г., Винокуров Ю. Е., Жидких А. А.* Участие прокуратур субъектов РФ и отделов Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов федерации // *Право и политика.* 2005. №5.

² О международном сотрудничестве подробнее см.: *Петуховский А. А.* Прокурорский надзор: учеб. пособие. М. : Бизнес Ченел интернешнл. Лтд., 1998.

надзору за их соблюдением, так и по осуществлению взаимодействия с компетентными органами сотрудничающих стран по их точному и неуклонному исполнению.

В юридической литературе и нормативных актах Генерального прокурора РФ предлагается также считать функцией прокуратуры и некоторые другие виды деятельности, в частности, **контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам**¹, **пропаганду права**, т.е. деятельность по разъяснению законодательства, направленную на преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры населения. Считается, что правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры Российской Федерации это один из способов привития членам общества уважения к защищаемым правом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользоваться конституционными правами и гарантиями и эффективно отстаивать их².

Контрольные вопросы

- 1 Каковы место и роль органов прокуратуры РФ в системе органов государственной власти?
- 2 В чем состоит сущность прокурорского надзора?
- 3 Чем отличается прокурорский надзор от органов межведомственного и ведомственного контроля?
- 4 Каковы принципы организации и деятельности прокуратуры (раскройте их содержание)?
- 5 Каковы основные направления прокурорского надзора в современный период (раскройте их содержание)?
- 6 Какая деятельность прокуратуры обозначена в Законе о прокуратуре как функции (раскройте их содержание)?

¹ Винокуров А. Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108-112.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»(в ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2008. № 10.

Глава II Особенная часть

Раздел I Основные понятия прокурорского надзора. Полномочия и компетенция прокурора. Методика, тактика и правовые средства прокурорского надзора

1.1 Объект, предмет, субъект, полномочия, методику и правовые средства

Обычно объект прокурорского надзора включает в себя совокупность юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц¹. Отсюда можно сформулировать следующее традиционное определение объекта прокурорского надзора. **Под объектом прокурорского надзора** понимается деятельность министерств, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной и представительной (законодательной) власти в субъектах РФ, органов местного самоуправления, негосударственных органов, должностных лиц по исполнению законов и иных нормативно-правовых актов и другие объекты на которые распространяются надзорные полномочия прокурора. Одни и те же органы, учреждения, их должностные лица могут быть объектами разных направлений прокурорского надзора.

Между тем Н.Н. Карпов в своих исследованиях разделяет объект и предмет прокурорского надзора и деятельности прокуратуры. По его мнению они отличаются как по сути, так и по содержанию. Н.Н. Карпов считает, что «объект деятельности прокуратуры – та сфера общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры (чем, собственно, объект прокурорской деятельности отличается от объекта прокурорского надзора в той или иной сфере общественных отношений)». Автор учебного пособия полностью разделяет данную точку зрения, поскольку прокурорский надзор это более широкое понятие, чем прокурорская деятельность, имеющая более узкую (специализированную) направленность (для примера можно рассмотреть любые направления или функции).

¹ Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М. : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. С. 16-17.

Исходя из изложенного представляется правильным сформулировать **объект прокурорского надзора** как конкретную сферу общественных отношений, в которой осуществляется деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов указанными в нем органами, организациями и должностными лицами и законностью издаваемых ими правовых актов¹.

Предмет прокурорского надзора это сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора. В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора за исполнением законов являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными выше (в ред. Федеральных законов от 01.07.2010 № 132-ФЗ, от 22.12.2014 № 427-ФЗ). Отсюда следует, что если органы, организации и учреждения, их должностные лица, на чьи действия и правовые акты распространен прокурорский надзор, следует считать его объектами, то их деятельность есть **предмет прокурорского надзора**. Таким образом важно подчеркнуть в очередной раз, что деятельность прокурора направлена на регулирование общественных отношений, связанных с соблюдением Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации. Важно отметить, что предмет прокурорского надзора более динамичное правовое понятие, чем объект прокурорского надзора, поскольку на него оказывают постоянное влияние факторы как социально-экономического, так и политического ха-

¹ Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность. № 8. С. 7 - 11.

рактера, выступающие предпосылкой расширения границ предмета прокурорского надзора. В частности, исполнение законодательства о противодействии коррупции, обеспечение надлежащего надзора за исполнением избирательного законодательства и др.

Между тем следует иметь в виду, что в предмет прокурорского надзора не входит исполнение законов высшими органами представительной и исполнительной власти Российской Федерации, а также судебными органами.

Под субъектом прокурорского надзора понимаются юридические либо должностные лица ставшие участниками прокурорско-надзорных правоотношений, исполнение закона которыми проверяется прокурором. Как правило, круг субъектов прокурорского надзора устанавливается нормами конституционного, административного, гражданского, уголовно-процессуального и других отраслей права. При реализации предоставленных законом полномочий прокурор также становится участником прокурорско-надзорных правоотношений и соответственно субъектом прокурорского надзора. Например, субъектами прокурорского надзора при производстве по делам об административных правонарушениях являются:

- Генеральный прокурор;
- прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры военных и иных специализированных прокуратур;
- прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры военных и иных специализированных прокуратур¹.

Вместе с тем следует отметить, что в юридическом сообществе существует и несколько иная точка зрения по поводу субъектов прокурорского надзора. Так, по мнению С.А. Воронина, при формировании прокурорско-надзорных правоотношений устанавливается юридическая связь между субъектами. Одним из таких субъектов принято считать прокурора, а органы, организации и учреждения, их должностные лица, на чьи действия и правовые акты распространен прокурорский надзор, следует считать его объектами, так как их деятельность есть предмет прокурорского надзора.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий" (под общ. ред. Б. В. Россинского) // Библиотечка «Российской газеты». 2014.

Тем самым на взгляд С.А. Воронина указанные органы и лица не могут быть субъектами прокурорского надзора, даже будучи вовлечены в надзорную деятельность. В то же время им не отрицается, что в более общем понимании и прокурор, юридические либо должностные лица, все же являются субъектами прокурорско-надзорных отношений¹.

Под полномочиями прокурора понимается совокупность прав и обязанностей по осуществлению надзорных функций, предоставленных ему Законом о прокуратуре РФ. Полномочия прокурора возможно подразделить на три вида: 1) общие; 2) специальные; 3) конкретные. Например, наглядно это можно продемонстрировать на полномочиях прокурора в уголовном судопроизводстве после направления уголовного дела в суд. По мнению В.В. Дорошкова в этом направлении общие полномочия прокурора перечислены в частях 3 и 4 статьи 37 УПК РФ. Среди них: поддержание государственного обвинения, обеспечение его законности и обоснованности, отказ от осуществления уголовного преследования. Специальные полномочия прокурора содержатся в иных статьях УПК РФ, посвященных особенностям судопроизводства при проведении судебных заседаний. Так, при производстве по делу в порядке новых или вновь открывшихся обстоятельств прокурор поддерживает свое заключение о возобновлении производства по уголовному делу.

Конкретными можно считать такие полномочия как заявлять отводы и ходатайства; высказывать мнения по поводу действий участников уголовного процесса и протестовать против действия другой стороны; возражать против необоснованных или представляющихся ему неправильными по другим основаниям действий председательствующего; требовать внесения в протокол судебного заседания возражений на указанные действия². Таким образом, путем реализации полномочий предоставленных прокурору Законом о прокуратуре РФ (ст. ст. 20-25, 27, 28, 30, 33 и др.), и отраслевыми федеральными законами (УПК РФ, УИК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ и др.), прокурор решает поставленные перед ним задачи по

¹ Воронин С. А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 433-438.

² Дорошков В. В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. 2015. № 11. С. 13-19.

выявлению, устранению, предупреждению нарушения законов и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Полномочия прокурора тесно переплетены с понятием «компетенция прокурора». Под которой следует понимать совокупность установленных Законом о прокуратуре РФ полномочий, прав и обязанностей органов прокуратуры или прокуроров всех уровней. Компетенция определяет место прокуратуры в системе государственных органов. Юридическое содержание понятия «компетенция прокуратуры» включает в себя такие элементы: предметы ведения (круг тех объектов, явлений, действий на которые распространяются полномочия прокуратуры); права и обязанности, полномочия прокуратуры либо прокуроров; ответственность; соответствие поставленным целям, задачам и функциям. Таким образом, именно компетенция прокуратуры, содержание ее полномочий по реализации возложенных на нее функций являются параметрами, определяющими ее место в государственно-правовом механизме.

Весьма интересны в этом отношении тезисы к выступлению полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Т.А. Васильевой по делу НКО. В частности в них указывается, что прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, в частности, органами управления и руководителями некоммерческих организаций (пункт 2 статьи 1, пункт 1 статьи 21).

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами и в то же время не подменяют иные государственные органы (пункт 2 статьи 4, пункт 2 статьи 21).

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Феде-

рации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность (пункт 1 статьи 5).

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок; статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно, а неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влекут за собой установленную Законом ответственность (статья 6).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющих полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов, в том числе органами управления некоммерческих организаций, следует, что прокурорский надзор является имеющим конституционную основу самостоятельным видом государственной надзорной деятельности, который отличается от различных видов контрольной деятельности.

Деятельность прокуратуры, основанная на установленной законом компетенции, носит надведомственный, универсальный характер. Этим, в частности, она отличается и от деятельности контрольных (надзорных) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, компетенция которых ограничена определенной сферой правовых отношений¹.

Методика и тактика прокурорского надзора это совокупность методов, способов и путей, позволяющих реализовать в полном объеме полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора по всем направлениям его деятельности.

Говоря о предпосылках повышения эффективности прокурорского

¹ См. статью: Вынесено решение по делу НКО. 17 февраля 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес решение по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Прокурор. 2015. № 1.

надзора, А.Ю. Винокуров указал в числе других предпосылок на мастерское владение тактикой и методикой прокурорского надзора за исполнением законов. По его мнению, под **тактикой прокурорского надзора** следует понимать определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления прокурорского надзора с учетом сложившейся обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения наилучших конечных результатов. В свою очередь, **методика прокурорского надзора** – это совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств¹. Нередко методику прокурорского надзора подразделяют на общую методику и частные методики².

Таким образом, можно сделать вывод, что вопросы организации деятельности прокурора, выбора приоритетной задачи, применения определенных тактических и иных приемов, а не каких-либо других, решаются посредством тактики. В то же время методика проведения проверок строится уже с учетом рекомендаций тактики. При этом следует иметь в виду, что методика по своей сути носит индивидуальный, творческий характер, где в полной мере проявляются профессиональные способности прокурора, черты его характера, опыт работы, инициативность и активность прокурорского работника. В зависимости от этого одну и ту же проверку исполнения закона поднадзорными органами можно провести на разном качественном уровне. Поэтому в органах прокуратуры значительное внимание уделяется выработке единой методики, которая строится на теории и практике прокурорского надзора, находит отражение в научных работах, методических рекомендациях, направляемых подчиненным прокурорам руководителями главных управлений Генеральной прокуратуры, прокурорами субъектов Федерации, а в некоторых случаях отражаются и в нормативных актах Генеральной прокуратуры РФ (приказах, указаниях), приобретаая, тем самым, обязательный характер³.

¹ Винокуров Ю. Е. Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 619-623.

² Рябцев В. П. Понятие, виды и структура методики прокурорского надзора // Вопросы теории законности и прокурорского надзора. М., 1994.

³ См.: Настольная книга прокурора : методическое пособие / под ред. С. Г. Кехлерова. М. : Юрайт, 2011 ; Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха : методическое пособие. М., 2003. С. 23-34.

Правовые средства прокурорского надзора. Данное понятие находится в тесной связи с такими понятиями как «полномочия» и «компетенция» прокурора, поскольку полномочия и компетенция прокурора реализуются, прежде всего, посредством закреплённых в законодательстве действий и правовых актов, которые и именуется «правовыми средствами прокурорского надзора». В применении этих средств, в выявлении правонарушений и состоит суть прокурорского надзора. Последнее означает то, что правовые средства прокурорского надзора, предоставленные прокурору Законом о прокуратуре РФ по своему содержанию могут быть разделены на средства выявления правонарушений и средства устранения и предупреждения правонарушений, которые реализуются посредством применения установленных законодательством средств прокурорского реагирования. Таким образом, понятие «правовые средства прокурорского надзора» включает в себя еще одно понятие «средства прокурорского реагирования».

Средства прокурорского реагирования – это предусмотренные законодательством письменные или устные акты прокурорского надзора, совершаемые прокурором в установленном законом порядке, направленные на устранение выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, привлечение виновных лиц к ответственности. В качестве примера можно привести следующее. Одним из основных средств прокурорского надзора является проверка исполнения законов в местах содержания под стражей. Она проводится в целях выявления правонарушений как со стороны администрации, так и со стороны лиц, содержащихся под стражей. В ходе проверки прокурор:

- устанавливает исполнение законов сотрудниками, а также должностными лицами в связи с заявлениями, жалобами и иными сведениями о правонарушениях;
- истребует для проверки соответствия закону приказы, распоряжения, инструкции и иные акты, информацию о принимаемых мерах по обеспечению законности;
- проверяет законность, и справедливость применения администрацией мер дисциплинарного воздействия за нарушения установленного порядка содержания;

- истребует от должностных лиц и граждан устные и письменные объяснения по поводу нарушения закона. Помимо того, прокурор обязан проверить обоснованность применения к лицам, содержащимся под стражей, дисциплинарных мер воздействия, а также мер безопасности и оружия; законности и своевременности освобождения их из-под стражи в связи с изменением меры пресечения на более мягкую, истечением сроков содержания под стражей, прекращением уголовного дела. В то же время в случае выявления каких-либо нарушений закона прокурор имеет право отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, немедленно освобождать их своим постановлением из карцера, одиночной камеры. При этом основными правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законности являются: постановление об устранении нарушений законов, выявленных при проверке; предложения (требования), которые, по мнению прокурора, следовало бы принять в целях соблюдения закона об условиях содержания под стражей; протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей; представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу уголовно-исполнительной системы¹. На данном примере в полной мере подтверждаются тезисы Е.Р. Ергашева о том, что «проводимые органами прокуратуры проверки как средства выявления правонарушений подразделяются на виды по различным основаниям – признакам, по которым проводится различие. К данным признакам относятся: повод проведения проверки, объем проверки, проверяющие субъекты, целевое назначение проверки». При этом представляют как научный, так и практический интерес выводы Е.Р. Ергашева о регламентации действующим законодательством надзорной и ненадзорной деятельности прокуроров. В связи с чем ученый считает, что средства прокурорского реагирования как их составляющая, также подлежат разделению на два вида: надзорные и ненадзорные. Таким образом, Е.Р. Ергашевым вводится в научный оборот понятие «ненадзорные средства прокурорского реаги-

¹ Комментарий к Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (постатейный) (Беянинова Ю. В., Кузьмин В. А.) (под ред. Н. С. Мановой) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015).

рования». Например, ненадзорные средства прокурорского реагирования, применяемые в процессе участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел автором классифицируются на процессуальные, т.е. регламентированные процессуальным законодательством Российской Федерации и не процессуальные. В свою очередь, к не процессуальным ненадзорным средствам прокурорского реагирования им относятся сообщения, письма, информации и доклады прокурора о нарушениях законности, допущенных судами при рассмотрении конкретных гражданских дел. Продолжая дифференциацию ненадзорных средств прокурорского реагирования по целевому назначению, ученый подразделяет их на два вида: основные и сигнализационные. При этом к основным средствам относит средства прокурорского реагирования, прямо предусмотренные законом и несущие основную нагрузку (это в первую очередь акты прокурорского реагирования, а также правовые средства прокурора, предусмотренные процессуальным законодательством), а к сигнализационным правовые средства, содержащие информацию о состоянии законности без требования устранения правонарушений (информационные письма, информации, доклады и т.д.)¹.

В продолжение раскрытия правовых средств прокурорского надзора следует выделить обязательные признаки любого средства прокурорского реагирования. К ним относятся: **императивность** (согласно ст.6 Закона о прокуратуре РФ требования прокурора обязательны для поднадзорного субъекта); **законность** (строгое соответствие закону как по форме, так и по содержанию); **установление обязательных сроков исполнения требований прокурора** (требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в статьях 9.1, 22, 27, 30 и 33 Закона о прокуратуре РФ, подлежат безусловному исполнению в установленный срок); **индивидуальность** (акт прокурорского реагирования не может составляться по шаблону); **грамотность и убедительность** (знание правил русского языка, требование доказательности, аргументированности выводов, решений, предложений прокурора); **субъектность** (точное определение поднадзор-

¹ *Ергашев Е. Р.* К вопросу о правовых средствах прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 7.

ных субъектов полномочных устранить выявленное нарушение закона); **результативность** (достижение тех целей, на которые был направлен соответствующий акт прокурорского реагирования).

Подытоживая сказанное можно сделать следующий вывод: под правовыми средствами прокурорского надзора следует понимать систему полномочий, средств и действий органов прокуратуры прокурора по обеспечению точного, безусловного и единообразного исполнения законов.

Контрольные вопросы:

- 1 Что понимается под предметом прокурорского надзора?
- 2 Что понимается под субъектом и объектом прокурорского надзора?
- 3 Каковы полномочия прокурора и что означает методика и тактика прокурорского надзора? (раскройте их содержание).
- 4 Дайте определение правовым средствам прокурорского надзора.
- 5 Что понимается под средствами прокурорского реагирования?

Раздел II Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)

2.1 Сущность, объект и предмет прокурорского надзора за исполнением законов

Надзор за исполнением законов, именуемый в прокурорской деятельности «общим надзором», является не только одним из самостоятельных направлений прокурорского надзора, но и представляет собой важнейший институт прокурорского надзорно-охранительного права. В процессе осуществления надзора за исполнением законов органы прокуратуры обеспечивают соблюдение законности в различных сферах общественных отношений. И как указывает Е.Р. Ергашев, надзор за исполнением законов касается почти всего действующего законодательства, за исключением уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства. Одновременно с этим Е.Р. Ергашевым обращается внимание на то, что надзор за исполнением законов как самостоятельный институт прокурорского надзорно-охранительного права имеет свою специфику, отличается от иных правовых институтов и имеет свои правовые принципы. К ним он относит: невмешательство в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и недопустимости подмены органами прокуратуры иных государственных органов; обоснованность проведения проверок; широта охвата поднадзорных субъектов; опосредованный характер реализации властных полномочий по устранению нарушений закона¹.

Отсюда следует, что **объект прокурорского надзора** в этом направлении деятельности прокуратуры это такая сфера общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры. К таким объектам отнесены: федеральные министерства, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их

¹ Ергашев Е. Р. Принципы института надзора за исполнением законов //Исполнительное право. 2006. № 3.

должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, а также издаваемые ими правовые акты.

Предметом надзора за исполнением законов (по общему надзору) в широком понятии являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 (в ред. Федеральных законов от 01.07.2010 № 132-ФЗ, от 22.12.2014 № 427-ФЗ). В то же время Н.Н. Карпов дает и более узкое понятие предмета прокурорского надзора по общему надзору. По его мнению, предметом обще-надзорной деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции России, исполнением законов и соответствием издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов законодательству¹.

Как указывается в настольной книге прокурора «под соблюдением Конституции РФ и исполнением законов понимается «собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми»²

Важно отметить, что необходимым условием проведения любой проверки в порядке общего надзора является информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Указанное требование

¹ Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7 - 11.

² См.: Настольная книга прокурора / под ред. д-ра юр. наук С. И. Герасимова. С. 207.

регламентировано ст.21 Закона о прокуратуре РФ и действующим приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Данным приказом Генеральный прокурор ориентирует прокуроров на строжайшее обеспечение надзора за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того в нем указывается, что в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.). Здесь будет уместно привести и указание Генерального прокурора от 10.09. 2003 г. №36 «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. №13-П»¹.

При этом Генеральный прокурор особо обращает внимание на выбор мер прокурорского реагирования. В частности, он указывает, что при выявлении незаконных правовых актов прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Проверки исполнения законов Генеральный прокурор предлагает проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонару-

¹ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т.1. Тула, 2004.

шениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона¹.

Таким образом, залогом успешной обще-надзорной деятельности прокуратуры являются:

- глубокое и детальное изучение поступающей в прокуратуру информации о нарушениях законов;
- оценка нормативных актов с позиции их соответствия Конституции РФ и законам Российской Федерации;
- анализ различного рода материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые также могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок как своими силами, так и с привлечением контролирующих органов.

2.2 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов (общему надзору)

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов определены ст. 22 Закона о прокуратуре РФ. При наличии информации о нарушениях законов прокурор имеет право проверять их исполнение. Проверка может коснуться не только конкретных фактов, но и выйти за их рамки, если у прокурора появляются основания сделать вывод о распространенности, систематичности случаев правонарушений в деятельности проверяемого министерства, ведомства, государственного органа, органа местного самоуправления, их должностных лиц.

¹ См.: Законность. №3. 2008. С.44-48.

В соответствии с вышеназванной статьей Закона о прокуратуре РФ прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. При этом прокурор вправе потребовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов, предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. В случае необходимости вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор может требовать проведения самими министерствами и ведомствами проверок, ревизий подведомственных им учреждений (органов) по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям. Такие же требования, обязательные для исполнения, могут быть адресованы и контролирующим организациям, уполномоченным выявлять нарушения законов на подконтрольных им объектах.

Должностные лица, поднадзорных прокуратуре органов, обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

По выявленным нарушениям прокурор или его заместитель по основаниям установленным законом при обнаружении признаков преступления может и должен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, вправе свои постановлением возбудить производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, объявить предостережение о недопустимости нарушения закона, освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании реше-

ний несудебных органов, а также опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными и вносить представления об устранении нарушений закона.

2.3 Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения

Протест прокурора

Согласно ст.23 Закона о прокуратуре РФ прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

В то же время ст.22 Закона о прокуратуре РФ предусматривает возможность обращения прокурора в суд (арбитражный суд) в целях признания правового акта противоречащим закону вместо принесения протеста, что согласуется и с приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Тем самым Закон о прокуратуре РФ оставляет на усмотрение прокуроров решение вопроса о том, какой формой реагирования на выявленные несоответствующие закону правовые акты ему следует воспользоваться: либо принести протест, либо обратиться по этому поводу непосредственно в суд с заявлением.

Протест приносится в письменной форме и подписывается руководством прокуратуры (прокурором либо его заместителем). В протесте указывается должность подписавшего его лица, время и место его составления, какой правовой акт прокурор требует отменить и по каким основаниям, какому закону он противоречит, в целом или только в части каких-либо положений.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на бли-

жайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Представление прокурора

Представление прокурора об устранении нарушений закона, в соответствии с ч.1 ст.24 Закона о прокуратуре РФ, вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление, также как и протест, вносится в письменной форме. В нем указывается должность подписавшего его лица, место и время составления, кому оно адресовано, характер установленных в ходе проверки нарушений, их последствия, фактические данные, подтверждающие наличие нарушений, требование безотлагательного рассмотрения. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ, Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ, то есть право принесения прокурором представления на данный случай не распространяется.

Постановление

Согласно ст.25 Закона о прокуратуре РФ прокурор, исходя из характера выявленных нарушений закона должностным лицом, в рамках предоставленных ему полномочий наделен правом вынесения мотивированного

постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (в ред. Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ)

В соответствии с п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ прокурор в случае выявления в ходе обще-надзорной проверки нарушений уголовного законодательства, наделен правом также вынесения мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. По материалам, поступившим с постановлением прокурора, следователь или дознаватель принимают решение в соответствии со ст.145 УПК РФ, а прокурор осуществляет надзор за законностью этого решения.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В случае неисполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову, согласно Закону о прокуратуре РФ прокурор также наделен правом вынесения постановления о возбуждении административного производства в порядке ст.17.7 КоАП РФ.

Предостережение о недопустимости нарушения закона

В соответствии со ст.25.1 Закона о прокуратуре РФ в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет¹ в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение о недопустимости нарушения закона оформляется в письменной форме и подписывается прокурором или его заместителем. В предостережении указывается должность подписавшего его лица, время и место его составления, какими сведениями о готовящихся противоправ-

¹ Исходя из личного практического опыта, на взгляд автора направление Предостережения лицам, указанным в настоящей норме, является менее эффективным средством реагирования, нежели личное вручение прокурором такого Предостережения непосредственно самому нарушителю в прокуратуре.

ных деяниях должностного лица располагает прокурор и, в случае не прекращения этой деятельности, к какой ответственности это должностное лицо может быть привлечено.

Таким образом, из смысла положений ст.25.1 Закона о прокуратуре РФ следует, что предостережение прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо. Более того, необходимо иметь в виду, что в данной норме речь идет о двух категориях нарушителей закона. Во-первых, о должностных лицах, которые подпадают под перечень лиц, указанных в Примечании к ст.285 УК РФ. Во-вторых, о руководителях общественных (религиозных) объединений и иных лицах, но только при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности.

Резюмируя изложенное по актам прокурорского реагирования, следует отметить, что Закон о прокуратуре РФ в каждом случае использования указанных выше актов прокурорского надзора обязывает соответствующего субъекта, получившего такой акт, лишь к обязательному его рассмотрению и направлению прокурору письменного сообщения о результатах рассмотрения. Подчас такое положение Закона толкуется должностными лицами как лишь своевременное рассмотрение акта прокурорского надзора и предоставление письменного сообщения, но никак не устранение выявленных нарушений закона.

Указанное обстоятельство может быть в том случае, когда изложенные в акте прокурорского надзора факты не убедительны, более того являются незначительными и не существенными. Следовательно, любой акт прокурорского реагирования, по мнению Е.Р. Ергашева, должен быть убедительным, что и является, прежде всего, его характерным признаком, и достигается это при помощи юридического и фактического аргументирования. Мысли, идеи прокурора должны быть неопровержимы для субъекта.

Необходимо отметить и еще одно характерное свойство актов прокурорского реагирования, являющееся последствием принципа ограниченности прокурорской власти при осуществлении прокуратурой надзора за исполнением законов. В случае неисполнения субъектом законных требо-

ваний прокурора, изложенных в актах прокурорского реагирования, прокурор должен обратиться в суд с заявлением об удовлетворении его требований и привлечении субъекта, отказавшегося удовлетворить законные требования прокурора, к предусмотренной законом ответственности.¹

Таким образом, действующее законодательство, регламентируя в конкретных правовых предписаниях деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора), в то же время ограничивает ее полномочия в сфере реагирования на выявленные правонарушения, что свидетельствует об ограниченности прокурорской власти и опосредованности ее властных полномочий.

Однако, данное принципиальное положение, характеризующее сущность и специфику прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора), неприемлемо для других направлений деятельности органов прокуратуры. В частности, прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, характерен тем, что законодатель наделяет прокуроров императивными, властными полномочиями и здесь требования прокурора обязательны для исполнения.

Контрольные вопросы:

- 1 Что является предметом и объектом прокурорского надзора за исполнением законов?
- 2 Каковы полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов?
- 3 Каковы основания проведения проверок исполнения законов и проверок законности правовых актов?
4. В каких случаях привлекаются прокурорами специалисты для участия в проверках исполнения законов?
- 5 Какие акты прокурорского реагирования применяет прокурор при выявлении нарушений закона?
- 6 В чем проявляется ограниченность (опосредованность) и императивность (властность) прокурорской власти?

¹ См.: *Ергашев Е. Р.* Принципы института надзора за исполнением законов // *Исполнительное право.* №3.2006.

Раздел III Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

3.1 Сущность прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, объект и предмет

В преамбуле Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН, подчеркнута, что права человека необходимо охранять властью закона. Деятельность прокуратуры, являющейся важнейшей структурой правоохранительной системы Российской Федерации, как раз и направлена, прежде всего, на обеспечение законности как необходимого условия реализации прав и свобод человека и гражданина. Следует отметить, что значительный объем работы по защите этих прав и свобод выполняется прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов органами и учреждениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, исполняющими наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, включая содержание задержанных и заключенных под стражей.

Тем не менее, в Законе о прокуратуре РФ надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в самостоятельное направление деятельности прокуратуры, чем подчеркнут приоритет общечеловеческих ценностей в современной России.

При надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина **правовым объектом прокурорского надзорного процесса** выступает деятельность соответствующих государственных структур, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, которые должны соблюдаться фактическими (материальными) объектами надзора, указанными в ст. ст. 21, 26 Закона о прокуратуре РФ. В обобщенном виде к ним отнесены органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

В соответствии со ст. 26 Закона о прокуратуре РФ **предметом надзора** в этом направлении прокурорского надзора, является соблюдение прав

и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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 (в ред. Федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 01.07.2010 № 132-ФЗ, от 22.12.2014 № 427-ФЗ).

Под надзор прокурора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина подпадают любые государственные органы, учреждения, предприятия, организации, общественные объединения, за исключением органов дознания, предварительного следствия, оперативно-розыскных органов, органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера или решения о содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной деятельности осуществляется в рамках других отраслей прокурорского надзора.

3.2 Полномочия прокурора при осуществлении функций по защите прав и свобод человека и гражданина

Согласно ст.27 Закона о прокуратуре РФ прокурор при осуществлении возложенных на него функций:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- используя полномочия, предусмотренные ст.22 Закона о прокуратуре РФ, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- пресекает факты незаконного применения к гражданам административного задержания;
- оценивает правомерность принимаемых в отношении граждан решений по жалобам на действия подчиненных прокуроров;
- обеспечивает профилактическую направленность прокурорского надзора. В этих целях систематически проверяет исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия. Стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны представительных (законодательных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления. В профилактических целях использует материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Средства прокурорского реагирования на выявленные правонарушения. В ст. 28 Закона о прокуратуре РФ достаточно кратко изложены меры прокурорского реагирования в данной сфере прокурорской деятельности. В частности, указано, что прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Кроме того, прокурор или заместитель вправе внести представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение. Протесты и представления вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены ст. ст. 23 и 24 Закона о прокуратуре РФ.

Однако на практике возможны и более серьезные нарушения прав и свобод человека и гражданина, требующие более серьезных актов прокурорского реагирования. Например, в случае выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина имеющего характер преступления, прокурор обязан провести проверку и вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фак-

там выявленных им нарушений уголовного законодательства и принять все меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом (п.4 ст.140 УПК РФ введен Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ).

Особенно внимательно прокурору надлежит рассматривать сообщения о нарушениях прав и свобод в отношении лиц, находящихся в зависимом состоянии или по иным причинам не способных самостоятельно воспользоваться принадлежащими правами (преклонный возраст, состояние недееспособности, болезнь потерпевшего и т.п.)

Когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор своим постановлением имеет право возбуждения производства об административном правонарушении или незамедлительной передачи сообщение о правонарушении и материалов проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Может сложиться и такое положение, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, в порядке гражданского судопроизводства, свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. В этих случаях прокурор имеет право предъявляет и поддерживать в суде общей юрисдикции или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Из изложенного следует, что объекты надзора и полномочия прокурора как по обще-надзорной деятельности, так и при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, практически одинаковы и прокурор, при осуществлении надзора в первом и втором случае пользуется правами в сфере надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Таким образом, защита прав и свобод человека и гражданина всегда были приоритетными направлениями в деятельности прокуратуры. Среди основных нормативных актов, регулирующих указанное направление, являются приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. №195 «Об ор-

ганизации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹; указание МВД РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 3, 10 ноября 1998 г. №№ 3,76/7 «О неотложных мерах по устранению нарушений законодательства о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» и Соглашение Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 июля 1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан», «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями: указание Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2002 г. № 74/40»² Для конкретизации основных направлений взаимодействия прокуроров и уполномоченных по правам человека в ряде субъектов Федерации заключены соответствующие соглашения. Например, в ноябре 2001 г. подписан документ «О формах взаимодействия прокуратуры Пермской области и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан»³.

В целях совершенствования порядка рассмотрения и разрешения в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации заявлений, обращений и жалоб граждан, обращений (запросов) депутатов, органов законодательной и исполнительной власти, а также приема граждан, Генеральной прокуратурой постоянно обновляются. Например, вместо утратившего силу Приказа Генерального прокурора РФ от 15 января 2003 г. № 3 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» издана новая «Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры РФ», утвержденная Приказом Генпрокуратуры РФ от 17.12.2007 № 200»⁴. Со-

¹ См.: Законность. №3. 2008. С.44-48.

² Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 2. Тула, 2004.

³ Жидких А. А. Взаимодействие прокуроров с уполномоченными по правам человека и правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. 2008.

⁴ Законность. 2008. № 4. Для подготовки работы использовалась редакция Приказа от 17.03.2010, находящаяся в СПС «КонсультантПлюс».

гласно данной Инструкции ответственность за объективное, всестороннее и своевременное разрешение обращений возлагается на руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации. В ней прямо указывается, что прокурорский работник обязан подчинить работу по рассмотрению и разрешению жалоб и заявителей граждан, обращений (запросов) депутатов, органов законодательной и исполнительной власти, реальному обеспечению охраны прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка, поставив дело таким образом, чтобы каждое обращение получило объективное и окончательное разрешение.¹

В то же время положения п.2 ст.26 Закона о прокуратуре РФ устанавливают, что органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Контрольные вопросы

- 1 В чем заключается сущность прокурорского надзора (предмет и задачи) за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
- 2 Какими полномочиями наделены прокуроры при осуществлении указанного направления прокурорского надзора?
- 3 Как организуется работа прокурора с обращениями граждан?
- 4 Какие нормы УПК РФ и ГПК РФ прокурор может применить для обеспечения защиты прав и свобод граждан?

¹ См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 г. №200 «О введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. №4. 2008. С.46-61.

Раздел IV Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД)

4.1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, объект и предмет

В соответствии с ч.2 ст.1 и ст. 29, 30 Закона о прокуратуре РФ одним из направлений (отраслей) прокурорского надзора является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Осуществление прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью регулируется Уголовно–процессуальным кодексом РФ в редакции от 18.12.2001 года №174-ФЗ, Федеральным законом от 12.08.1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. Федерального закона от 29.06.2015 г.), Федеральным законом от 3.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Таможенным кодексом РФ от 28.05.2003 г. № 61-ФЗ, Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», «Положением о федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков», утвержденного Указом Президента РФ от 28.07.2004 года №976 (до упразднения Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков Указом Президента РФ от 05.04.2016 г. №156)¹.

Под оперативно-розыскной деятельностью (ОРД) понимается вид деятельности, осуществляемый гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее Закон об оперативно-розыскной деятельности), в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

¹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071

В соответствии со ст.13 Закона об оперативно-розыскной деятельности к органам, имеющим право проводить оперативно - розыскные мероприятия отнесены оперативные подразделения: органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, таможенных органов Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, федеральной службы исполнения наказаний, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (до упразднения и органы ФСКН).

Оперативные подразделения органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации проводят оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения безопасности указанного органа внешней разведки и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий вышеназванных органов. Перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, может быть изменен или дополнен только федеральным законом. Руководители указанных органов определяют перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, их полномочия, структуру и организацию работы.

Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, решают определенные настоящим федеральным законом задачи исключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

Оперативные подразделения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, вправе проводить совместно с работниками уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации оперативно-розыскные мероприятия в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 21 Закона об оперативно-розыскной деятельности круг лиц, имеющих право осуществлять надзор, ограничен, поскольку ими могут быть только специально уполномоченные на то прокуроры. В частности, приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г.

№ 33 (в ред. от 09.07.2015 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», установлено, что первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур наделяются полномочиями по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», несут персональную ответственность за организацию надзора, а также назначают от имени Генерального прокурора Российской Федерации уполномоченных прокуроров из числа подчиненных работников.

В соответствии с названным приказом руководители прокуратур определяют не только уполномоченных прокуроров, но и лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам оперативно-розыскной деятельности. Безусловно, в отношении уполномоченных прокуроров и лиц, на которых возложено ведение делопроизводства по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, должны пройти оформление в установленном порядке допуска к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

Приказы прокуроров с перечнем уполномоченных прокуроров и лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам оперативно-розыскной деятельности, направляются для сведения руководителям органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также руководителю вышестоящей прокуратуры¹.

Объектом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, являются оперативные подразделения, находящиеся в структурах органов внутрен-

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 09.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность») // Законность. № 5. 2011 (Приказ).

них дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, таможенных органов Российской Федерации, федеральной службы исполнения наказаний, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (до упразднения и органы ФСКН).

Прокурорский надзор за исполнением законов органами (подразделениями), осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в силу своей специфичности, имеет свои объекты, специфические задачи, предмет, полномочия, особенности организации и методики. Например, в Службе внешней разведки Российской Федерации и в органе внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации проверяются только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

Ведущая роль в осуществлении прокурорского надзора в данном направлении принадлежит Приказу Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (с изменениями на 28 января 2014 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»¹. В нем наряду с детальным изложением вопросов, подлежащих разрешению прокурорами в рамках данного направления деятельности, четко и однозначно определены обстоятельства, определяющие содержание предмета указанного вида надзора.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами определен ст.29 Закона о прокуратуре РФ как соблюдение этими органами прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий и законности принимаемых решений. В то же время следует иметь в виду, что сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят.

В соответствии со ст.21 Закона об оперативно-розыскной деятельности уполномоченный прокурор в ходе проведения проверок должен

¹ Законность. 2011. № 5.

знакомится с подлинными делами оперативного учета, материалами о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационной документацией и ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий. При осуществлении своих полномочий прокурор имеет право требовать письменные объяснения от должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и допустивших при этом нарушения закона, давать письменные указания об осуществлении тех или иных оперативно-розыскных мероприятий либо требовать их прекращения, опротестовывать незаконные и необоснованные постановления руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Полномочия прокурора. Проверяя законность оперативно-розыскных мероприятий, прокурор, прежде всего, должен убедиться в том, что они соответствуют ст. 6 Закона об оперативно-розыскной деятельности, к которым отнесены:

- 1 Опрос.
- 2 Наведение справок.
- 3 Сбор образцов для сравнительного исследования.
- 4 Проверочная закупка.
- 5 Исследование предметов и документов.
- 6 Наблюдение.
- 7 Отождествление личности.
- 8 Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.
- 9 Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений.
- 10 Прослушивание телефонных переговоров.
- 11 Снятие информации с технических каналов связи.
- 12 Оперативное внедрение.
- 13 Контролируемая поставка.
- 14 Оперативный эксперимент.

Приведенный перечень оперативно-розыскных мероприятий может быть изменен или дополнен только федеральным законом

Следовательно, проведение каких-либо других оперативно-розыскных мероприятий, не входящих в данный перечень, рассматривается прокурором как нарушение закона.

Оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться только в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Запрещено проведение оперативно-розыскных мероприятий в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения.

В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. От 09.07.2015 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», проверки исполнения законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности должны проводиться в следующих случаях:

- а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;
- в) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;
- г) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Уполномоченные прокуроры при реализации надзорных полномочий в обязательном порядке должны также проверять:

а) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина;

б) законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений;

в) законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом; наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения;

г) законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на сбор данных, необходимых для принятия решений, указанных в части 2 статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», в том числе о достоверности представленных сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности, и (или) являются доходом от такого имущества;

д) законность представления результатов оперативно-розыскной деятельности;

е) наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд;

ж) соблюдение определенного Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» перечня оперативно-розыскных мероприятий (о них уже упоминалось выше);

з) соблюдение установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановления и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела, в том числе находящиеся на архивном хранении;

и) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

к) своевременность уведомления судей органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, о проведении в случаях, предусмотренных частями 3 и 6 статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища; наличие оснований для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий в указанных случаях;

л) законность проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений, указанных в части 3 статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

4.2 Средства прокурорского реагирования

Как уже указывалось выше полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, содержатся в Федеральных законах «Об оперативно-розыскной деятельности», «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» и других.

На основании положений установленных в вышеназванных федеральных законах, в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. От 09.07.2015 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» приводится следующий перечень средств, прокурорского реагирования на нарушения выявленные прокурорами в данном направлении прокурорского надзора:

а) получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона;

б) требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;

в) опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов;

г) по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-розыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

д) вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Таким образом, уполномоченные прокуроры обязаны пресекать

нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и (при наличии оснований) привлечению виновных должностных лиц к установленной законом ответственности. В случаях незаконного отказа от выполнения требований уполномоченного прокурора в зависимости от обстоятельств рассматривать как воспрепятствование его законной деятельности и при наличии оснований принимать меры для привлечения виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Между тем следует иметь в виду, что в сфере надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности уполномоченный прокурор все же не обладает властно-надзорными полномочиями как, например, по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, поскольку не наделен правом самостоятельной отмены незаконных и необоснованных решений должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Контрольные вопросы

- 1 Каковы, предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законов, в оперативно-розыскной деятельности?
- 2 Какие, органы наделены правом осуществления оперативно – розыскной деятельности, и какова их компетенция?
- 3 Какими полномочиями наделены прокуроры по надзору за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности?

Раздел V Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия

5.1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве, объект и предмет

Прокурорский надзор за органами дознания и предварительного следствия занимает ведущее место среди других основных направлений и является самостоятельным участком прокурорской деятельности. Согласно ст.ст.1, 29 и 30 Закона о прокуратуре, прокурорский надзор распространяется на органы дознания и органы предварительного следствия. Таким образом, при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия **объектом прокурорского надзора** являются ниже перечисленные органы, а **предметом надзора** – законность их деятельности и принимаемых ими процессуальных решений.

Согласно ст. 40 УПК РФ (в ред. от 01.05.2016г.) **к органам дознания относятся:**

1) органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

Особо следует остановиться на органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе территориальных и входящих в их структуру межрайонных, городских (районных) органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Согласно Указу Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков упразднена¹. В связи с чем Министерством внутренних дел Российской Федерации приняты к производству уголов-

¹ Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071

ные дела, материалы проверок сообщений о преступлениях, дела оперативного учета и другие материалы, находящиеся в производстве органов наркоконтроля. В данном Указе также предлагается обеспечить сохранение в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации территориальных органов упраздняемой Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Таким образом, в настоящее время Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию не только в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере.

2) органы Федеральной службы судебных приставов;

3) начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов;

4) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы;

5) капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах;

6) руководители геологоразведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих партий, зимовок, станций, сезонных полевых баз;

7) главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации – по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территорий данных представительств и учреждений¹.

¹ Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Этим же законом на органы дознания возлагается право:

- 1) дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно (см. главу 32 УПК РФ);
- 2) выполнения неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (см. ст. 157 УПК РФ);
- 3) осуществления иных предусмотренных УПК РФ полномочий.

В соответствии со ст. 151 УПК РФ к **органам предварительного следствия**, поднадзорным прокурорам, относятся: следователи Следственного комитета Российской Федерации, следователи органов федеральной службы безопасности, следователи органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе по расследованию уголовных дел, входивших в компетенцию следователей органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Следователи, независимо от ведомственной принадлежности, не выполняют каких-либо других функций, кроме рассмотрения и разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях и производства предварительного следствия по делам о преступлениях, отнесенных к их компетенции. Поэтому прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования охватывает всю деятельность следователей.

Предмет прокурорского надзора

Согласно ст. 29 Закона о прокуратуре РФ под предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия понимается: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, проведение расследования и законность решений, принимаемых органами следствия.

Для оперативного раскрытия и расследования преступлений органы предварительного расследования, при наличии предусмотренных законом оснований и с соблюдением установленного порядка, практически постоянно применяют меры процессуального принуждения, ограничивающие некоторые конституционные права и свободы человека и гражданина. К ним можно отнести: задержание по подозрению в совершении преступле-

ния, привод, принудительное освидетельствование, изъятие образцов для сравнительного исследования, обыск и выемка предметов и документов, наложение ареста на имущество, личный обыск и другие.

Среди них особое место занимает направление деятельности, связанное с осуществлением надзора за законностью решений органов дознания и следователей о применении мер процессуального принуждения и производстве следственных действий, напрямую связанных с ограничением в той или иной степени конституционных прав и свобод граждан.

Прежде всего, к ним следует отнести:

- обеспечение конституционного права задержанного или арестованного подозреваемого и обвиняемого на помощь адвоката (защитника), на соблюдение органами дознания и следователями положений ст. 49 Конституции РФ, в соответствии с которыми обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а все неустранимые сомнения в его виновности должны толковаться в пользу обвиняемого;

- своевременное пресечение фактов необоснованного и незаконного применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения;

- ежедневные проверки законности содержания подозреваемых, обвиняемых в изоляторах временного содержания (ИВС);

- острое реагирование на нарушения порядка задержания, несоответствия данных, содержащихся в протоколе задержания, фактическим обстоятельствам происшедшего. Пресечение случаев задержания подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях.

Задержание по подозрению в совершении преступления это предусмотренное законом ограничение конституционного права гражданина и человека на свободу и неприкосновенность, причем допускающееся без судебного решения и санкции прокурора. Задержание, произведенное при соблюдении правил закона, является действенным средством пресечения преступной деятельности, создает условия для успешного расследования, поэтому на практике носит распространенный характер.

Следует отметить, что право прокурора требовать от органа следствия устранения любых нарушений уголовно-процессуального закона (УПК РФ) во многом обеспечивается возможностью получать информацию о ходе следствия, принимаемых следователем решениях и совершаемых им действиях. В результате прокурор имеет возможность знать обо всех принимаемых следователем решениях, в том числе и о вынесении постановления о привлечении в качестве обвиняемого и о производстве следственных действий, в том числе потенциально угрожающих конституционным правам и свободам личности. Это право прокурора обеспечивается возложением на следователя обязанности уведомлять прокурора о принятом им решении и направлять ему копию вынесенного постановления. Так, ч. 3 ст. 92 УПК РФ предусматривает уведомление прокурора о произведенном задержании подозреваемого (орган дознания, дознаватель или следователь обязаны сообщить прокурору в письменном виде в течение 12 часов с момента фактического задержания). Части четвертые ст. ст. 146 и 148 УПК РФ обязывают следователя незамедлительно направить прокурору копии постановлений о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела. В соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК РФ следователь, который в не терпящем отлагательства случае произвел без судебного решения осмотр жилища, обыск и выемку в жилище, личный обыск, а также наложение ареста на имущество, указанное в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, должен уведомить об этом не только суд, но и прокурора, а также направить в оба адреса копии постановления о производстве следственного действия и протокола следственного действия для проверки законности решения о его производстве. Часть 9 ст. 172 УПК РФ обязывает следователя направлять прокурору копию постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

Безусловно, кроме проверки законности задержания подозреваемых в совершении преступлений, прокурорской проверке подлежат и такие важные решения, принимаемые на этапе предварительного следствия, как законность и обоснованность возбуждения уголовного дела либо отказа в возбуждении уголовного дела, об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения, о привлечении в качестве обвиняемо-

го, о продлении срока содержания под стражей либо срока следствия, о производстве обыска и выемки, о приостановлении предварительного расследования либо о прекращении уголовного дела и другие вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод граждан в ходе предварительного расследования.

Например, при необходимости избрания в качестве меры пресечения заключения под стражу следователь с согласия руководителя следственного органа, а также дознаватель с согласия прокурора возбуждают перед судом соответствующее ходатайство. В постановлении о возбуждении ходатайства излагаются мотивы и основания, в силу которых возникла необходимость в заключении подозреваемого или обвиняемого под стражу и невозможно избрание иной меры пресечения. К постановлению прилагаются материалы, подтверждающие обоснованность ходатайства. Если ходатайство возбуждается в отношении подозреваемого, задержанного в порядке, установленном статьями 91 и 92 настоящего Кодекса, то постановление и указанные материалы должны быть представлены судье не позднее, чем за 8 часов до истечения срока задержания (в ред. Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ).

Участие прокурора в рассмотрении судом ходатайства об избрании меры пресечения, в виде заключения под стражу обязательно вне зависимости от того, возбуждено ходатайство дознавателем с согласия прокурора либо следователем с согласия руководителя следственного органа. Прокурор, участвующий в судебном заседании, обязан излагать суду свое мнение (возможно, отличающееся от мнения следователя и его руководителя), руководствуясь лишь требованиями закона (в ред. Федерального закона от 02.12.2008 № 226-ФЗ).

Постановление судьи об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу или об отказе в этом может быть обжаловано прокурором в апелляционном порядке с учетом особенностей, предусмотренных статьей 389.3 УПК РФ, в течение 3 суток со дня его вынесения.

Важное место в организации деятельности прокурора по надзору за органами предварительного расследования занимают вопросы законности содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного со-

держания (ИВС) и обвиняемых в следственных изоляторах (СИЗО). Содержание данной категории граждан в этих учреждениях регламентируется Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹, приказами: Минюста России от 14.10.2005 № 189 (ред. от 23.05.2016) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы»²; МВД России от 22.11.2005 № 950 (ред. от 18.10.2012) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел»³; ФСБ РФ от 24.03.2010 № 140 «Об утверждении правил внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов»⁴; Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁵; Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»⁶. Например, проверяя законность содержания подозреваемых в совершении преступления в изоляторе временного содержания, прокурор в обязательном порядке выясняет следующие вопросы:

- имеется ли уголовное дело, по которому произведено задержание подозреваемого;
- принято ли решение о задержании органом дознания или следователем, в производстве которого находится уголовное дело;
- имеются ли основания и мотивы для задержания подозреваемого;
- соблюден ли предусмотренный ст. 92 УПК РФ процессуальный порядок задержания подозреваемого;
- выполнено ли требование ст. 96 УПК РФ об извещении не позднее 12

¹ Собрание законодательства РФ. 1995, № 29, ст. 2759; 1998, № 30, ст. 3613; 2001, № 11, ст. 1002; 2003, № 27, ст. 2700; № 50, ст. 4847; 2004, № 27, ст. 2711)

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 46, 14.11.2005.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 51, 19.12.2005.

⁴ Российская газета. №115. 28.05.2010

⁵ Законность. № 4. 2014

⁶ Законность. № 11. 2007

часов одного из близких родственников, а при их отсутствии – других родственников подозреваемого о месте его пребывания под стражей. Уведомление может быть сделано самим подозреваемым, если дознаватель, следователь примет об этом решение.

Одновременно с этим надзирающий прокурор поверяет и соблюдение требований ст.33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части размещения подозреваемых и обвиняемых в изоляторе временного содержания (ИВС). При этом прокурор обязательно акцентирует свое внимание на соблюдение требований о раздельном содержании: мужчин и женщин; несовершеннолетних и взрослых. В исключительных случаях, с разрешения прокурора в камерах, где содержатся несовершеннолетние, допускается содержание положительно характеризующихся взрослых, впервые привлекаемых к уголовной ответственности за преступления, не относящиеся к тяжким; лиц, впервые привлекаемых к уголовной ответственности, и лиц, ранее содержавшихся в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы; подозреваемых и обвиняемых, а также осужденных, приговоры, в отношении которых вступили в законную силу; подозреваемых и обвиняемых по одному уголовному делу.

Согласно закону, отдельно от других подозреваемых и обвиняемых должны содержаться: подозреваемые и обвиняемые в совершении особо опасных государственных преступлений; подозреваемые и обвиняемые в совершении тяжких преступлений в составе организованных преступных групп; подозреваемые и обвиняемые в совершении таких тяжких и особо тяжких преступлений, как убийство (ст. 105 УК РФ); убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111); заражение ВИЧ-инфекцией (ст. 122); изнасилование (ст. 131); насильственные действия сексуального характера (ст. 132); торговля несовершеннолетними (ст. 127.1); грабеж (ст. 161); разбой (ст. 162); вымогательство, совершенное при отягчающих обстоятельствах (ч. ч. 2 и 3 ст. 163); террористический акт (ст. 205); захват заложника (ст. 206); организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208); бандитизм (ст. 209); организация преступного сообщества (пре-

ступной организации) (ст. 210); пиратство (ст. 227); посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317); дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества (ст. 321).

Отдельно от других содержатся подозреваемые и обвиняемые в совершении преступления при особо опасном рецидиве. Это наиболее опасные преступники, большей частью совершившие весьма опасные насильственные преступления. Их изоляция от всех других преступников необходима.

Иностранные граждане и лица без гражданства при наличии условий для их содержания также содержатся отдельно от других подозреваемых и обвиняемых. Безусловно, должны содержаться отдельно подозреваемые и обвиняемые, являющиеся или являвшиеся судьями, адвокатами, сотрудниками правоохранительных органов, налоговой инспекции, таможенных органов, военнослужащими внутренних войск МВД России, а также лица, жизни и здоровью которых угрожает опасность со стороны других подозреваемых и обвиняемых. Отдельно содержатся лица, подозреваемые и обвиняемые в заражении ВИЧ-инфекцией, либо сами являются зараженными этой инфекцией. Их содержат отдельно как из медицинских соображений, так и из опасения расправы над ними, исходя из того что они могут заразить кого-нибудь из находящихся с ними в одной камере.

Запрещается помещение в ИВС лиц, задержанных за совершение административных правонарушений и находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; арестованных в административном порядке при наличии в ОВД специального приемника для лиц, подвергнутых административному аресту.

Особое место в деятельности прокуроров по надзору за законностью в деятельности органов дознания и предварительного следствия занимают проблемы обеспечения исполнения требований федерального закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Помимо уголовно-процессуального закона действия прокурора в этом направлении деятельности регламентируются п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказом

Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 08.06.2015 № 283)¹.

Названным приказом, Генеральный прокурор обязывает прокуроров проводить систематические проверки (не реже одного раза в месяц) исполнения требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки):

1) в органах внутренних дел, следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, органах Федеральной службы судебных приставов, таможенных органах, органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы и органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (до их упразднения),

2) в воинских частях, соединениях (объединениях), военных учреждениях и гарнизонах – в порядке, определяемом заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором;

3) при наличии сведений о нарушениях законов – безотлагательно.

Особое внимание обращается Генеральным прокурором РФ на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков; достоверности документов и результатов проверки сообщений. При этом, как указывает Генеральный прокурор, необходимо проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение или объяснение, незаконные методы воздействия; правильно ли применены нормы материального и процессуального права;

¹ Законность. № 12. 2011.

уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения; разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

В приказе Генерального прокурора РФ нижестоящие прокуроры обязываются в целях определения полноты регистрации сообщений о преступлениях, выявления нарушений законов, связанных с укрытием преступлений от регистрации и учета, ежемесячно производить сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а также с имеющимися в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролирующих, надзорных и контрольно-ревизионных органах, в том числе контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации, подразделениях территориальных органов Федеральной миграционной службы, комендантских службах гарнизонов и иных организациях, документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний.

Систематически анализировать содержание информационных программ радио, телевидения, иных электронных средств массовой информации, различных публикаций в печатных изданиях, обращений граждан, должностных лиц и организаций, а также материалов надзорных проверок. Наряду с этим особое внимание уделять проверке законности разрешения сообщений о преступлениях, связанных с проявлениями коррупции, организованной преступности, терроризма и экстремизма, незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ, о преступных посягательствах на бюджетные средства, о преступлениях в сфере экологии, добычи природных ресурсов и их вывоза за границу, а также совершенных несовершеннолетними либо в отношении их.

Следует особо остановиться и на некоторых особенностях прокурорского надзора за органами предварительного следствия и дознания.

Согласно ст.37 УПК РФ (в ред. Федеральных законов от 05.06.2007 № 87-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ, от 30.12.2015 № 440-ФЗ, 05.06.2012 № 53-ФЗ, 04.03.2013 № 23-ФЗ) прокурор в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

- 1) проверять исполнение требований федерального закона при прие-

ме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

Прокурор также вправе:

1) истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;

2) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;

3) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

4) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 УПК РФ;

5) при наличии оснований прокурор вправе возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом;

6) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;

7) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;

8) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

9) передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

10) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

11) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

12) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

13) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору Уголовно-процессуальным кодексом РФ.

Особо следует остановиться на претерпевших изменения полномочиях прокурора по надзору за органами предварительного следствия. До изменений, внесенных в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 N 87-ФЗ, прокурор был вправе: при утверждении обвинительного заключения изменить объем обвинения либо квалификацию действий обвиняемого по уголовному закону о менее тяжком преступлении; отменить или изменить ранее избранную обвиняемому меру пресечения, за исключением случая, предусмотренного частью четвертой статьи 110 УПК РФ. Прокурор также был вправе избрать меру пресечения, если таковая не была применена, за исключением домашнего ареста и содержания под стражей и дополнить или сократить список лиц, подлежащих вызову в суд, за исключением списка свидетелей со стороны защиты и др. Между тем ныне действующая редакция ст.221 УПК РФ уже не предусматривает таких полномочий прокурора в отношении органов предварительного следствия.

Некоторые особенности прокурорского надзора за органами дознания. Следует отметить, что законодатель, в некоторой степени сокращая компетенцию прокуроров в отношении органов предварительного следствия и, тем самым, повышая их процессуальную самостоятельность, усилил позицию прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания, существенно расширив его полномочия в этом направлении. В первую очередь это связано как с изменением порядка и сроков дознания, так и усилением прокурорского надзора за органами дознания и дознавателями. Полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и дознавателями достаточно подробно изложены в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 06.09.2007 г. № 137 (в ред. от 28.12.2007г.) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»¹.

В соответствии с данным приказом прокуроры обязаны систематически, не реже одного раза в месяц проводить проверки исполнения требований федерального закона органами дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. При выявлении нарушений порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях,

¹ См.: Законность. №11.2007. С.53-58.

проведения доследственных проверок требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. При наличии предусмотренных законом оснований, в том числе в связи с выявлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

При наличии данных, подтверждающих необходимость проведения документальной проверки или ревизии, прокуроры получили право продлевать по ходатайству дознавателя срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток.

Для более конкретного и качественного контроля за органами дознания, Генеральный прокурор РФ обязал нижестоящие прокуратуры завести книги учета копий постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, о возбуждении уголовных дел и материалов к ним, поступивших от органов дознания.

Прокурорам в пределах, имеющих у них полномочий и в целях обеспечения своевременного раскрытия преступления, предоставлено право давать письменные указания дознавателям о направлении расследования, о получении и надлежащей фиксации доказательств, о производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления. Такие взаимоотношения прокурора и органа дознания автору учебного пособия несколько напоминают практику применения положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР¹

Подводя итог исследованию полномочий прокурора по надзору за органами дознания и дознавателями, следует отметить, что прокурор обладает довольно широким спектром полномочий, в частности, помимо перечисленных выше, в сфере исполнения требований ст. 223.1, ч. 3 ст. 91-93, ч.2 ст.10, ст. 224, ст. 97, 99, 100, ч.ч. 1-3 ст. 108 УПК РФ, только прокурор вправе принимать решение о даче согласия дознавателю на возбуждение

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 32. Ст. 1153.

ходатайства перед судом о продлении срока содержания под стражей; о возбуждении перед судом ходатайств о производстве следственных действий, которые допускаются только на основании судебного решения; об отстранении дознавателя от дальнейшего расследования, если им допущены такие нарушения требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела; давать согласие на прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 25 и 28 УПК РФ, а также на освобождение лица от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, примирением сторон, возможностью исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия и др., имеющие важное значение для обеспечения прав всех участников уголовного процесса.

5.2 Средства прокурорского реагирования

Властно – надзорные полномочия прокурора позволяют ему своевременно выявлять нарушения закона органами дознания и следователями, действительно реагировать на каждый случай невыполнения правовых требований и предупреждать возможные нарушения закона в стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Для реализации этих полномочий прокурору предоставлено право вынесения соответствующих постановлений, направления письменных требований, дачи письменных указаний, дачи санкций или отказа в нем, письменного согласия с постановлением органа дознания или следователя. Любой правовой акт прокурорского надзора в этом направлении деятельности прокурора порождает определенные юридические последствия: восстанавливает нарушенное право человека и гражданина, придает юридическую силу решению органа дознания или следователя либо пресекает и предупреждает нарушения в их деятельности.

Наличие у прокурора властно-надзорных и процессуальных полномочий позволяют ему непосредственно вмешиваться в существо деятельности по производству дознания и предварительного следствия на любом этапе, оценивать эту деятельность, как с точки зрения ее законности, так и целесообразности, не только предупреждать, но и самому устранять любые нарушения законности.

Особенность правовых средств, прокурорского надзора, в первую очередь в отношении органов дознания и процессуальной деятельностью дознавателей состоит в том, что прокурор не опротестовывает незаконные процессуальные акты должностных лиц по уголовным делам, а сам отменяет их; не обращается с просьбой о производстве тех или иных следственных действий, а дает об этом указания (устные либо письменные) обязательные для лиц, производящих расследование в форме дознания.

Не участвуя в производстве предварительного расследования, а также лично не проводя отдельные следственные и иные процессуальные действия, не принимая уголовное дело к своему производству, тем не менее, прокурор активно вмешивается в расследование, может сам устранить нарушение закона и, наконец, принять окончательное решение по делу. Конечно, этим самым к прокурору предъявляются повышенные требования. Прокурор постоянно должен вникать в материалы дела, хорошо знать установленные дознанием и следствием факты и обстоятельства.

Подводя итог сказанному можно сделать следующий вывод. К актам прокурорского реагирования в данной сфере прокурорского надзора относятся: **постановление, письменное требование, письменное указание, санкция (отказ в санкции), представление.**

Безусловно, самым распространенным актом прокурорского реагирования в данном направлении является **постановление прокурора.** Например, согласно ч.6 ст.148 УПК РФ признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного ор-

гана (в ред. Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ); отмена иных незаконных и необоснованных постановлений дознавателя, постановление об изъятии любого уголовного дела у органа дознания и передача его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи и другие

Нередко в постановлении прокурора могут даваться сразу и **письменные указания**, в котором может устанавливаться обязанность органа дознания или дознавателя осуществить конкретные следственные действия в определенный срок, предъявить обвинение, изменить квалификацию преступления провести иные следственные действия.

В случае обнаружения прокурором нарушений закона при расследовании преступлений, то он вправе внести **представление** по этим фактам и потребовать от должностных лиц устранения выявленных нарушений и решения вопроса об ответственности, виновных в этом лиц. О результатах рассмотрения представления сообщается прокурору в установленный законом срок.

Контрольные вопросы:

1 Какие органы и лица наделены правом дознания и предварительного следствия и какова их компетенция?

2 В чем состоит предмет прокурорского надзора за исполнением законов дознанием и предварительным следствием?

3 Какими полномочиями наделены прокуроры по надзору за исполнением законов в досудебном производстве?

4 Какова методика проведения проверок законности содержания подозреваемых в изоляторах временного содержания, обоснованностью отказа в возбуждении уголовных дел и других направлений деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в досудебном производстве?

5 Как прокурор реагирует на выявленные нарушения в досудебном производстве?

Раздел VI Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет в том числе и надзор за исполнением законов судебными приставами¹.

Содержание **предмета прокурорского надзора** за исполнением законов судебными приставами составляет надзор: за исполнением законов судебными приставами; за соблюдением прав и свобод физических и юридических лиц судебными приставами; за законностью решений, принимаемых судебными приставами²

Полномочия прокурора. Согласно Закону о прокуратуре РФ надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Наиболее результативным такой надзор стал после вступления в силу Федерального закона «Об исполнительном производстве», с последующими изменениями, внесенными в УПК РФ, поскольку после этого было издано специальное указание Генпрокуратуры России от 12 мая 2009 г. № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». В нем Генеральный прокурор РФ возлагает на своих заместителей, начальников главных управлений и управлений Генпрокуратуры России, прокуроров субъектов РФ, городов, районов и иных территориальных прокуроров обязанность обеспечить надлежащий прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами. Среди них следует выделить следующие ключевые моменты:

1) в ходе проверок исполнения законов в деятельности судебных приставов особое внимание обращать на соблюдение принципов: законности принимаемых решений; своевременности совершения исполнительных

¹ Это положение, касающееся судебных приставов, введено Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

² Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007 ; СПС «КонсультантПлюс».

действий и применения мер принудительного исполнения; уважения чести и достоинства гражданина; неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи; соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения; мерами прокурорского реагирования добиваться неукоснительного соблюдения судебными приставами-исполнителями требований действующего законодательства об исполнительном производстве;

2) при рассмотрении обращений о нарушениях законодательства об исполнительном производстве тщательно проверять все доводы заявителей, а также использование главными и старшими судебными приставами полномочий по отмене незаконных постановлений подчиненных приставов. В тех случаях, когда главными и старшими судебными приставами не проверялась законность обжалуемых решений и действий (бездействия) подчиненных судебных приставов-исполнителей, направлять в их адрес жалобы граждан, поступившие в органы прокуратуры, контролируя результаты рассмотрения;

3) в целях восстановления нарушенных прав граждан применять исчерпывающие меры прокурорского реагирования, как к судебным приставам-исполнителям, так и к лицам, не исполняющим их законные требования, препятствующим реализации судебных решений.

И это далеко не полный перечень требований Генерального прокурора РФ, предъявляемых к нижестоящим прокурорам по надзору за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций. Все эти требования направлены, прежде всего, на обеспечение законных прав физических и юридических лиц на реальное исполнение судебных актов и актов других органов и должностных лиц.

Средства прокурорского реагирования. Следует отметить, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры наделены достаточно обширными полномочиями в этой сфере. В частности, при выявлении нарушений прокуроры имеют право: принести **протест** на любое незаконное постановление судебного пристава-исполнителя, в том числе, протест на постановление о наложении ареста на объекты недвижимого

имущества; протест на постановление об окончании исполнительного производства.

В ходе прокурорского реагирования на выявленные нарушения по исполнению законов при осуществлении судебными приставами своих функций, прокурор может обратиться и к такой форме как вынесение соответствующих **постановлений**. Например, постановление о направлении материалов проверки в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании и др.

При осуществлении надзора в данной сфере прокурор имеет право в порядке ч. 2 ст. 198 АПК РФ обратиться в арбитражный суд с **заявлением** о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, и должностных лиц.

И, наконец, самой распространенной формой реагирования на выявленные нарушения по исполнению законов при осуществлении судебными приставами своих функций является **представление** с постановкой вопроса о привлечении виновных судебных приставов-исполнителей к дисциплинарной ответственности.

Контрольные вопросы:

1 В чем заключается предмет и объект прокурорского надзора по надзору за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций?

2 Каковы полномочия прокурора в данном направлении прокурорского надзора?

3 Какие наиболее распространенные акты прокурорского реагирования в данном направлении прокурорского надзора?

Раздел VII Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

7.1 Объект и предмет прокурорского надзора

Несмотря на принимаемые меры в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации по-прежнему высокая социально-психологическая напряженность, ненадлежащее материально-бытовое и санитарно-медицинское обеспечение содержащихся под стражей лиц, нередко сопровождающееся постоянными и массовыми нарушениями прав человека, общепризнанных принципов и правовых норм, закрепленных во Всеобщей Декларации прав человека и Конституции Российской Федерации. Условия содержания под стражей подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы, не всегда обеспечивают уважение человеческого достоинства. Процветают произвол и грубость со стороны сотрудников исправительных учреждений, следственных изоляторов, вступление их в запрещенные связи с осужденными и заключенными. Не обеспечивается элементарное право осужденных на личную безопасность.

Поэтому, с учетом специфики задач, объектов и предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, в соответствии со ст.1 Закона о прокуратуре отнесен также к одному из основных направлений деятельности прокуратуры и является самостоятельной отраслью прокурорского надзора.

Объектами прокурорского надзора являются учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания.

К предмету прокурорского надзора в данном направлении отнесены:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством Российской Федерации 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.

Уголовные наказания в Российской Федерации исполняют учреждения и органы Министерства России (Минюст России) и командование частей и подразделений Министерства обороны России (Минобороны России).

Федеральная служба исполнения наказаний в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» является структурным подразделением Минюста России.

В настоящее время Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений (в ред. Указа Президента РФ от 30.03.2012 № 351)¹ сформировалась в следующую организационную структуру: органы и учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России (центральный аппарат ФСИН, территориальные органы управления ФСИН и непосредственно учреждения и органы, исполняющие наказания (колонии-поселения, исправительные колонии общего, строгого и особого режимов (в том числе для лиц, отбывающих пожизненное лишение свободы), воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, тюрьмы, следственные изоляторы, где могут отбывать наказание отдель-

¹ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 27.11.2015) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // Собрание законодательства РФ. 18.10.2004. № 42. Ст. 4109,

ных категории осужденных, так и в качестве структурного элемента уголовно-исполнительной системы, и система уголовно-исполнительных инспекций).

Кроме того, в состав ФСИН входит большое число учреждений, организаций, учебных заведений, научно-исследовательских центров, лечебно-оздоровительных баз и других структур, призванных осуществлять функции уголовно-исполнительной системы.

Все эти учреждения и органы и составляют в своей совокупности уголовно-исполнительную систему, которая исполняет наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных и исправительных работ, ограничения свободы, ареста, лишения свободы (в том числе пожизненного), смертной казни. На нее же возложен и контроль за условно осужденными.

Согласно ст.16 УИК РФ наказание исполняется:

- в виде штрафа – судебными приставами-исполнителями по месту жительства (работы) осужденного;

- в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью – уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства (работы) осужденного, исправительным центром, исправительным учреждением или дисциплинарной воинской частью. Требования приговора о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью исполняются администрацией организации, в которой работает осужденный, а также органами, правомочными в соответствии с законом аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью;

- в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград – судом, вынесшим приговор. Требования приговора о лишении специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград исполняются должностным лицом, присвоившим звание, классный чин или наградившим государственной наградой, либо соответствующими органами Российской Федерации;

- в виде обязательных работ – уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства осужденного;

- в виде исправительных работ – уголовно-исполнительной инспекцией;
- в виде ограничения свободы – исправительным центром;
- в виде ареста – арестным домом;
- в виде лишения свободы – колонией-поселением, воспитательной колонией, лечебным исправительным учреждением, исправительной колонией общего, строгого или особого режима либо тюрьмой, а в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, ранее не отбывавших лишение свободы и которым отбывание наказания назначено в исправительной колонии общего режима, могут быть с их согласия оставлены в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию;
- в виде пожизненного лишения свободы – исправительной колонией особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы;
- в виде смертной казни – учреждениями уголовно-исполнительной системы;
- в отношении военнослужащих: содержание в дисциплинарной воинской части – специально предназначенными для этого дисциплинарными воинскими частями; арест – командованием гарнизонов на гауптвахтах для осужденных военнослужащих или в соответствующих отделениях гарнизонных гауптвахт; ограничение по военной службе – командованием воинских частей, в которых проходят службу указанные военнослужащие (далее – командование воинских частей).

В соответствии со ст.ст.149-171 УИК РФ Министерство обороны России исполняет в отношении осужденных военнослужащих наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения по военной службе, ареста, содержания в дисциплинарной воинской части. Командование воинских частей, где проходят службу военнослужащие, осужденные условно, осуществляет за ними контроль.

К объектам прокурорского надзора в данном направлении, помимо указанных выше, относятся:

1) психиатрические стационары органов здравоохранения

Уголовно-процессуальный закон РФ определяет виды принудительных мер медицинского характера (ПММХ), которые могут быть примене-

ны к лицам, совершившим деяния, предусмотренные статьями Особенной части УК РФ, в состоянии невменяемости, а также к лицам, у которых после совершения преступления наступило психическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания.

Согласно ч.1 ст.99 УК РФ судом может назначаться:

а) принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях;

б) принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа;

в) принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа;

г) принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением.

Лицам, осужденным за преступления, совершенные в состоянии вменяемости, но нуждающимся в лечении психических расстройств, не исключающих вменяемости, в том числе к лицам, совершившим в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости (п. «д» ч. 1 ст. 97 УК РФ), суд наряду с наказанием может назначить, принудительную меру медицинского характера в виде принудительного наблюдения и лечения у врача-психиатра в амбулаторных условиях.

Амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра относится к категории наименее жестких видов принудительных мер медицинского характера. Этот вид принудительного лечения назначается в случаях, когда лицо по своему психическому состоянию не нуждается в помещении в психиатрический стационар (ст. 100 УК РФ). В основном амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра применяется к лицам, совершившим преступление и страдающим психическими расстройствами, не исключающими вменяемости. При этом судом учиты-

ваются: характер и степень психического расстройства лица, общественная опасность деяния, реальная возможность в конкретном регионе обеспечить амбулаторное наблюдение и лечение у психиатра.

Принудительное лечение в психиатрическом стационаре – это более жесткий в сравнении с амбулаторным принудительным наблюдением и лечением у психиатра вид принудительных мер медицинского характера. Законом предусмотрено принудительное лечение в психиатрическом стационаре: общего типа; специализированного типа; специализированного типа с интенсивным наблюдением¹. Под психиатрическим стационаром понимается любое медицинское учреждение, оказывающее стационарную психиатрическую помощь (клиника, центр, больница, институт и др.)²

2) специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа

Уголовный кодекс РФ предусматривает освобождение несовершеннолетнего, осужденного к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести, а также тяжкого преступления, от наказания с помещением его в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа применяется как принудительная мера воспитательного воздействия в целях исправления несовершеннолетнего, нуждающегося в особых условиях воспитания, обучения и требующего специального педагогического подхода. Несовершеннолетний может быть помещен в указанное учреждение до достижения им возраста восемнадцати лет, но не более чем на три года (в ред. Федеральных законов от 07.07.2003 № 111-ФЗ, от 08.12.2003 № 162-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ). В соответствии с ч.3 ст.92 УК РФ пребывание несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа прекращается до истечения срока, установленного судом, если судом будет признано, что несовер-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) (13-е издание, переработанное и дополненное) (отв. ред. В. М. Лебедев) (М. : Юрайт, 2013).

² Батанов А. Н., Друзин А. И., Рагулина А. В., Чучаев А. И. Принудительные меры медицинского характера в уголовном праве России. Ульяновск, 2002. С. 69.

шеннолетний не нуждается более в применении данной меры, либо если у него выявлено заболевание, препятствующее его содержанию и обучению в указанном учреждении.

Суд вправе восстановить срок пребывания несовершеннолетнего, в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, пропущенный в результате уклонения его от пребывания в указанном учреждении, а также продлить срок пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа по истечении срока, установленного судом, в случае, если судом будет признано, что несовершеннолетний нуждается в дальнейшем применении данной меры.

Продление срока пребывания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа допускается только по ходатайству несовершеннолетнего в случае необходимости завершения им общеобразовательной или профессиональной подготовки.

До внесения изменений в Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» к специализированным государственным органам (специальным учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа органов управления образованием) относились: специальные общеобразовательные школы закрытого типа; специальные профессиональные училища закрытого типа, специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа. В настоящее время в связи с изменениями, внесенным в названный выше закон Федеральным законом от 02.07.2013 N 185-ФЗ, существуют специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа.

Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них:

- 1) принимают для содержания, воспитания и обучения лиц в возрасте от восьми до восемнадцати лет, требующих специального педагогического подхода, на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или иных законных представителей;

2) организуют психолого-медико-педагогическую реабилитацию несовершеннолетних и участвуют в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с ними;

3) осуществляют защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществляют их медицинское обеспечение, получение ими начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в соответствии с законодательством об образовании могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они:

1) не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

2) достигли возраста, предусмотренного частями 1,2 статьи 20 УК РФ, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими;

3) осуждены за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления и освобождены судом от наказания в порядке, предусмотренном ч.2 ст.92 УК РФ¹.

3) изоляторы временного содержания подозреваемых в совершении преступления и обвиняемых (ИВС).

Порядок и условия содержания подозреваемых под стражей определяются Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Согласно ст.9 указанного Закона, местом содержания под стражей задер-

¹ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 26.04.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3177.

жанного по подозрению в совершении преступления является изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (ИВС). Основания, порядок приема в ИВС, правила содержания в нем регулируются Приказом МВД России от 22.11.2005 № 950 (ред. от 18.10.2012) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел»

Кроме указанного изолятора, к местам временного содержания задержанных по подозрению в совершении преступления, относятся изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных войск федеральной службы безопасности, а в некоторых случаях, предусмотренных Федеральным законом, местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых могут являться и учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы и гауптвахты.

В случаях, когда задержание по подозрению в совершении преступления осуществляется в соответствии с уголовно-процессуальным законом капитанами морских судов, находящихся в дальнем плавании, или начальниками зимовок в период отсутствия транспортных связей с зимовками, подозреваемые содержатся в помещениях, которые определены указанными должностными лицами и приспособлены для этих целей.

Согласно ст.32 Закона о прокуратуре в РФ в предмет прокурорского надзора в обобщенном виде входит:

- 1) законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- 2) акты администрации, регулирующие порядок и условия содержания лиц в этих учреждениях и при исполнении наказаний;
- 3).действия (бездействие) администрации по соблюдению порядка и условий содержания и по обеспечению прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных, а также лиц, к которым применены принудительного лечения и воспитания.¹

¹ Подробнее об этом см. Кузьмин В. А. Комментарий к Федеральному закону от 15 июля 1995 г. №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (постатейный). (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006).

7.2 Полномочия прокурора при осуществлении надзора 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.22 УИК РФ прокурорский надзор за исполнением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказание, осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Их полномочия сформулированы в основном в Законе о прокуратуре РФ, а ряд из них в Федеральных законах «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «Об оперативно-розыскной деятельности», Уголовно-исполнительном кодексе РФ, приказах и указаниях Генеральной прокуратуры РФ.

В соответствии со ст. 33 Закона о прокуратуре РФ прокурор, осуществляющий надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы, имеет властно-надзорные полномочия по контролю исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения. Они детализированы приказом Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Прокурор имеет право:

- в любое время посещать поднадзорные учреждения и органы;
- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, в отношении которых применяются меры принудительного характера, назначенные судом;
- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;
- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих

права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- проверять законность приказов, распоряжений, постановлений администрации поднадзорных органов и учреждений, определяющих порядок и условия содержания под стражей, и приостанавливать исполнение в случае противоречия их закону;

- требовать объяснения от должностных лиц.

Средства прокурорского реагирования. Основными правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законности являются:

- постановление (например, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении; постановление о направлении материалов проверки в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании; Постановление об отмене дисциплинарного взыскания и освобождении осужденного из штрафного изолятора; постановление об отмене предупреждения, вынесенного в порядке ч. 2 ст. 46 УИК РФ и др.)

- заявление (согласно п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре и ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований);

- предостережение о недопустимости нарушения закона;

- предложения (требования), которые, по мнению прокурора, следовало бы принять в целях соблюдения закона об условиях содержания арестованных и осужденных;

- протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей (например, протест на незаконный приказ о поощрении (наказании) осужденного, протест на незаконный приказ начальника учреждения нормативно-правового характера),

- представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу уголовно-исполнительной системы (например, представление об устранении нарушения требований ст. 82 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации; представление об устранении нарушений уголовно-исполнительного законодательства в учреждениях УФСИН России по Курганской области и др.).

Постановления и требования прокурора, касающиеся исполнения установленных законом порядка и условий содержания, задержанных и заключенных под стражу, подлежат обязательному исполнению органами и должностными лицами, которым они адресованы. Обязанность исполнения постановлений, требований прокурора является важным условием действительности прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний и других мер принудительного характера, обеспечивает возможность прокурору эффективно устранять и предупреждать нарушения закона, прав и законных интересов задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых принудительному лечению или воспитанию. Тем самым законодатель наделил прокуроров особыми, властно-надзорными полномочиями, когда их требования подлежат исполнению независимо от того, обжалованы они или нет.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключается предмет и объект прокурорского надзора за исполнением администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?
2. Каковы полномочия прокурора в данном направлении прокурорского надзора?
3. В чем состоит особенность прокурорского надзора за законностью исполнения наказания в виде лишения свободы и не связанных с изоляцией осужденного от общества?

Раздел VIII Функция участия прокурора в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами

Прокурор не осуществляет надзора за деятельностью судов, он лишь вправе в соответствии с процессуальным законодательством принимать участие в рассмотрении дел судами. Основные полномочия прокурора применительно к данной отрасли прокурорского надзора закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ.

В самом обобщенном виде прокурор в любом процессе (уголовном, гражданском в судах общей юрисдикции, и арбитражном процессе) имеет следующие права:

1) знакомиться с материалами дела (ч. 4 ст. 246 УПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

2) иметь время, необходимое для подготовки к участию в судебном разбирательстве (ч. 4 ст. 246 УПК РФ);

3) делать выписки из материалов дела, снимать копии (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

4) в определенных законом случаях принять участие в судебном разбирательстве дела (ч. 1 ст. 246 УПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

5) заявлять отводы (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

6) заявлять ходатайства (ст. 230 УПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

7) представлять доказательства (ч. 5 ст. 246 УПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ);

8) участвовать в исследовании доказательств (ч. 5 ст. 246 УПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ) и некоторые иные права.

Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции является одновременно составной частью функции уголовного преследования и компонентом содержания самостоятельного направления прокурорской деятельности, предусмотренного Законом о прокуратуре РФ. По ранее действовавшему уголовно-процессуальному закону в случае отсутствия обвинителя в про-

цессе, функция поддержания обвинения переходила фактически к самому суду, и он должен был обеспечивать выявление и исследование обосновывающих данное обвинение доказательств.

Между тем, при таких обстоятельствах нарушались принципы состязательности и равноправия сторон, на что и указал в своем Постановлении от 20 апреля 1999г. №7-П Конституционный Суд РФ.

Суд обязан, отмечает Конституционный Суд РФ, обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение дела, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и он не может принимать на себя дополнительно выполнение процессуальной функции стороны, представляющей обвинение, поскольку это приводит к тому, что сторона, осуществляющая защиту, оказывается в худшем положении. В связи, с чем новый уголовно-процессуальный закон признал участие обвинителя в судебном разбирательстве обязательным. В настоящее время по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения в судебном разбирательстве участвует государственный обвинитель, а по делам частного обвинения – потерпевший, наделенный статусом частного обвинителя. Государственное обвинение поддерживает прокурор.

Теперь бремя доказывания вины подсудимого возложено исключительно на сторону обвинения. Поэтому государственный обвинитель обеспечивает представление и исследование обосновывающих данное обвинение доказательств, высказывает свое мнение об обоснованности обвинения, о применении уголовного закона, назначении наказания. При этом сторона обвинения может изменить обвинение в благоприятную для подсудимого сторону или отказаться от обвинения полностью либо частично, причем отказ государственного обвинителя от поддержания обвинения является обязательным для суда.

Однако тот факт, что государственный обвинитель в ходе судебного разбирательства вправе отказаться от обвинения или изменить его в сторону смягчения, не ущемляет прав иных участников уголовного судопроизводства. Конституционный Суд РФ Постановлением от 8 декабря 2003 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений ст. ст. 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а так-

же гл. 35 и 39 УПК РФ в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан установил, что положения ч. 7 и ч. 8 ст. 246, а также связанного с ними п. 2 ст. 254 УПК РФ не противоречат Конституции РФ, поскольку по конституционно-правовому смыслу этих норм предполагается, что полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения, влекущий прекращение уголовного дела, равно как и изменение государственным обвинителем обвинения в сторону смягчения, должны быть мотивированы со ссылкой на предусмотренные законом основания, а вынесение судом решения, обусловленного соответствующей позицией государственного обвинителя, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, и что законность, обоснованность и справедливость такого решения можно проверить в вышестоящем суде.

В соответствии с положениями ч.1 ст.273 УПК РФ судебное следствие начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения. В последующем, прокурор принимает самое активное участие в исследовании доказательств, дает заключение по возникающим во время судебного разбирательства вопросам. Это заключение может касаться ходатайства стороны защиты об истребовании дополнительных доказательств, вызовов новых свидетелей, признаний имеющихся в деле доказательств недопустимыми, изменения меры пресечения подсудимому и многих других вопросов.

Уголовно-процессуальный закон предписывает прокурору при поддержании государственного обвинения строго и неуклонно руководствоваться требованиями закона и своим внутренним убеждением, сложившимся при рассмотрении всех обстоятельств дела.

В качестве государственного обвинителя при рассмотрении уголовного дела судом может принимать участие не только прокурор (его заместитель) любого уровня, но также их помощники, прокуроры управлений (отделов) прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратур. Наиболее часто государственное обвинение поддерживают старшие помощники и помощники прокуроров районов, городов и

специализированных прокуратур, выделенные для обеспечения этого участка прокурорской деятельности.

Вместе с тем, Генеральный прокурор РФ в своем приказе от 25.12.2012 N 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» требует от всех подчиненных ему прокуроров считать участие в рассмотрении уголовных дел судами одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры, указывает на постоянное ее совершенствование, обеспечение участия прокуроров в судебном разбирательстве всех уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения.¹

О важности указанного направления свидетельствует и то, что Генеральный прокурор РФ, назвав в указанном приказе участие в судебном разбирательстве уголовных дел первостепенной служебной обязанностью, обязал прокуроров субъектов РФ лично поддерживать государственное обвинение не менее одного раза в квартал, преимущественно по уголовным делам о преступлениях, представляющих повышенную общественную опасность.

Прокурор наряду с поддержанием в суде первой инстанции государственного обвинения и (или) вышестоящий прокурор, имеют право апелляционного обжалования по не вступившему в законную силу, судебного решения (статьи 389.1, 389.2 УПК РФ). В установленном законом порядке прокурором может обжаловано в суд кассационной инстанции и вступившее в законную силу судебное решение. Согласно ч. 2 ст.401.2 УПК РФ с представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения вправе обратиться:

- 1) Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители – в любой суд кассационной инстанции;
- 2) прокурор субъекта Российской Федерации, приравненный к нему военный прокурор и их заместители – соответственно в президиум верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

¹ См.: Законность. №1. 2008. С.46-55.

В соответствии с положениями Главы 48.1. УПК РФ «Производство в суде надзорной инстанции» Генеральным прокурором РФ или его заместителем может быть подано надзорное представление непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации.

И, наконец, согласно ст. 415 УПК РФ прокурору принадлежит право возбуждения производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. Поводами для возбуждения производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств могут быть сообщения граждан, должностных лиц, а также данные, полученные в ходе предварительного расследования и судебного рассмотрения других уголовных дел. При наличии оснований, предусмотренных в п.п. 1 - 3 ч.3 ст. 413 УПК РФ прокурор своим постановлением возбуждает производство ввиду вновь открывшихся обстоятельств, проводит соответствующую проверку, истребует копию приговора и справку суда о вступлении его в законную силу.

Однако если в сообщении имеется ссылка на наличие обстоятельств, указанных в п.п. 2.1 и 3 ч.4 ст. 413 УПК РФ, то прокурор выносит постановление о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств и направляет соответствующие материалы руководителю следственного органа для производства расследования этих обстоятельств и решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. При расследовании новых обстоятельств могут производиться следственные и иные процессуальные действия в порядке, установленном УПК РФ.

По окончании проверки или расследования и при наличии основания возобновления производства по уголовному делу прокурор направляет уголовное дело со своим заключением, а также с копией приговора и материалами проверки или расследования в суд в соответствии со ст. 417 УПК РФ.

При отсутствии оснований возобновления производства по уголовному делу прокурор своим постановлением прекращает возбужденное им производство.

Помимо изложенных полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве, прокурор вправе: отказаться в порядке и по основаниям, установ-

ленным УПК РФ, от обвинения (ч. 7 ст. 246 УПК РФ); изменять обвинение в сторону смягчения в ходе предварительного слушания (ч. 5 ст. 236 УПК РФ), а также во время судебного разбирательства вплоть до удаления суда в совещательную комнату, для постановления приговора (ч. 8 ст. 246 УПК РФ); в начале судебного следствия по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения изложить предъявленное подсудимому обвинение (ч. 1 ст. 273 УПК РФ); излагать суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства (ч. 5 ст. 246 УПК РФ); высказывать суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания (ч. 5 ст. 246 УПК РФ) и др.

Между тем при рассмотрении судом уголовным дел у прокурора имеются и некоторые обязанности. В частности, в обязательном порядке участвовать в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, а также при разбирательстве уголовного дела частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем либо дознавателем с согласия прокурора (ч. 2 ст. 246 УПК РФ); подчиняться законным распоряжениям председательствующего в судебном заседании; отказаться от обвинения и изложить суду мотивы отказа, если в результате судебного разбирательства прокурор придет к убеждению, что данные судебного следствия не подтверждают предъявленного подсудимому обвинения (ч. 7 ст. 246 УПК РФ); нести на себе бремя опровержения доводов, представленных стороной защиты, при рассмотрении ходатайства об исключении доказательства, заявленного стороной защиты на том основании, что доказательство было получено с нарушением требований УПК (ч. 4 ст. 235 УПК РФ), а также выполнять обязанности, вытекающие из УПК РФ, приказов и указаний Генерального прокурора РФ.

Некоторые особенности участия прокурора в суде с участием присяжных заседателей

Введение института суда присяжных заседателей является дополнительной гарантией соблюдения прав человека и гражданина и предоставление сторонам равных возможностей для отстаивания своих позиций перед присяжными заседателями, не обладающими юридическими знаниями.

Указанное обстоятельство накладывает определенный отпечаток и на деятельность прокурора, осуществляющего от имени государства уголовное преследование, поскольку присяжные заседатели не только не обладают юридическими знаниями, но и не решают вопросы о наличии в деянии подсудимого состава преступления, квалификации, виде исправительного учреждения и другие вопросы, которые требуют правовых оценок.

Главное предназначение присяжных заседателей, призванных в установленном законом порядке к осуществлению правосудия и для этого принявших присягу, заключается в том, что принимая непосредственное участие в исследовании доказательств, проведенного в строгом соответствии с уголовно-процессуальным законом, но не вмешиваясь в него, присяжные заседатели должны дать ответы на вопросы о том, было ли совершено конкретное деяние, совершил ли данное деяние подсудимый и виновен ли он в этом, заслуживает ли это лицо снисхождения.

Рассмотрение уголовного дела с участием присяжных заседателей может быть выбрано только самим обвиняемым, дело которого подсудно Верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа, Верховному Суду Российской Федерации и окружному (флотскому) военному суду (пункт 1 части третьей статьи 31 УПК РФ).

Заявить ходатайство о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей обвиняемый может как после ознакомления с материалами дела на предварительном следствии, так и до назначения судебного заседания (ст.218 УПК РФ). В протоколе делается запись о разъяснении обвиняемому его права, предусмотренного частью пятой статьи 217 УПК РФ, и отражается его желание воспользоваться этим правом или отказаться от него.

Уголовное дело, в котором участвует несколько подсудимых, рассматривается судом с участием присяжных заседателей в отношении всех подсудимых, если хотя бы один из них заявляет ходатайство о рассмотрении уголовного дела судом в данном составе, независимо от возражений других обвиняемых при невозможности выделить дело в отношении них в

отдельное производство. Выбор такой формы судопроизводства должен быть сугубо добровольным.

Участие прокурора в качестве государственного обвинителя в суде присяжных имеет свои специфические особенности, установленные уголовно-процессуальным законом, и заключаются в формировании коллегии присяжных заседателей. Во время этой организационной процедуры удовлетворяются самоотводы кандидатов в присяжные заседатели, затем переходят к обсуждению каждого кандидата путем предоставления сторонам возможности задать каждому из оставшихся кандидатов в присяжные заседатели вопросы, которые, по их мнению, связаны с выяснением обстоятельств, препятствующих участию лица в качестве присяжного заседателя в рассмотрении данного уголовного дела.

Мотивированные ходатайства об отводах присяжных заседателей передаются председательствующему в письменном виде. Если председательствующим не было удовлетворено ходатайство государственного обвинителя о мотивированном отводе, государственный обвинитель может заявить кандидату в присяжные заседатели немотивированный отвод.

Немотивированные отводы присяжных заседателей заявляются государственным обвинителем путем вычеркивания из полученного предварительного списка фамилий отводимых кандидатов в присяжные заседатели.

Государственный обвинитель имеет право до приведения присяжных заседателей к присяге заявить, что вследствие особенностей рассматриваемого дела данный состав коллегии присяжных заседателей в целом не способен вынести объективный вердикт, но такое заявление прокурора должно быть мотивировано. Если после выслушивания мнений сторон председательствующий признает заявление обоснованным, коллегия присяжных заседателей распускается и возобновляется подготовка к рассмотрению дела судом с участием присяжных заседателей (ч.1 ст.330 УПК РФ).

Основными специфическими особенностями участия прокурора в судебном следствии с участием присяжных заседателей являются:

- судебное следствие начинается с вступительных заявлений государственного обвинителя и защитника, в ходе которого государственный обвинитель излагает существо предъявленного обвинения и предлагает по-

рядок исследования представленных им доказательств. Существо предъявленного обвинения – это, фактически, резолютивная часть обвинительного заключения. Однако данные о личности обвиняемого не могут быть полностью оглашены перед присяжными заседателями. Данные о личности подсудимого исследуются с участием присяжных заседателей лишь в той мере, в какой необходимы для установления отдельных признаков состава преступления, в совершении которого он обвиняется. Запрещается исследовать факты прежней судимости, признания подсудимого хроническим алкоголиком или наркоманом, а также иные данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого;

- установление наиболее целесообразного порядка исследования доказательств в суде присяжных, поскольку от этого во многом зависит правильное понимание присяжными заседателями существа дела и полноты представленных доказательств. При обычном порядке судебного разбирательства правильный порядок исследования доказательств направлен, прежде всего, на получение от подсудимого, потерпевшего и свидетелей, наиболее полных и правдивых показаний.

В суде с участием присяжных заседателей даже полный набор самых веских доказательств совсем не гарантирует вынесение коллегией присяжных правосудного приговора. Необходимо так построить процесс исследования доказательств, чтобы они воспринимались в строгой логической последовательности. И начинать, конечно же, надо с представления доказательств события преступления. При этом государственный обвинитель должен даже самые очевидные положения обвинения представить присяжным заседателям надлежащим образом доказанными, поскольку подробное изложение протоколов осмотра, заключений экспертиз поможет присяжным более четко представить картину происшедшего, заставит их эмоционально воспринять случившееся и сделает более понятной всю систему доказательств.

При исследовании доказательств, прокурор должен иметь в виду не только конкретные обстоятельства рассматриваемого дела, но и позицию стороны защиты – как выявленную на предыдущих этапах судопроизводства, так и предполагаемую. То есть исследоваться должны не только до-

казательства, подтверждающие обвинение, но и опровергающие иные возможные версии, а отсюда следует, что инициатива полного и всестороннего исследования обстоятельств дела должна исходить от прокурора, что, в свою очередь, заставит защитника менять тактику допроса потерпевших, свидетелей, экспертов, предлагать для исследования доказательства по уже исследованным обстоятельствам.

Определенные особенности при рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей имеет производство судебной экспертизы и допрос эксперта. Суд по собственной инициативе или по ходатайству сторон вправе вызвать для допроса эксперта, давшего заключение в ходе предварительного расследования. С учетом того, что присяжные недостаточно компетентны в судебной медицине, криминалистике и других специальных областях, государственный обвинитель также вправе ходатайствовать о вызове эксперта в судебное заседание, поскольку оглашение заключения, имеющегося в материалах дела, может не произвести на присяжных должного впечатления и ничего не разъяснить им по существу дела.

Судебные прения проводятся лишь в пределах вопросов, подлежащих разрешению присяжными заседателями. Стороны, в том числе и государственный обвинитель, не вправе касаться обстоятельств, которые рассматриваются после вынесения вердикта без участия присяжных заседателей. Стороны не вправе ссылаться в обоснование своей позиции на доказательства, которые в установленном порядке признаны недопустимыми или не исследовались в судебном заседании.

Важно обратить внимание на то, что прокурор, участвующий в деле с участием присяжных заседателей, в отличие от адвоката не должен злоупотреблять риторикой. Речь прокурора должна состоять из следующих самостоятельных частей: вводной, мотивировочной и резолютивной. В ней не должно быть сложных фигур, которые могут помешать присяжным заседателям правильно воспринять представляемые доказательства, а также излишнего красноречия, которое также может вызвать у присяжных впечатление, что у обвинения отсутствуют веские доказательства виновности подсудимого. Безусловно, речь прокурора должна быть заранее подготовлена и, а в некоторых случаях даже написана, поскольку заминки,

неуверенное построение предложений рассеивают внимание присяжных заседателей.

И, наконец, важной частью участия прокурора в такого рода судебных процессах является умение правильной постановки вопросов. Это один из самых ключевых этапов рассмотрения уголовного дела с участием присяжных заседателей, поскольку именно от того, насколько правильно будут сформулированы вопросы, во многом будет зависеть принятое присяжными заседателями решение. Вопросы, ставящиеся перед присяжными заседателями, должны ставиться в понятных присяжным заседателям формулировках.

Итак, по каждому из деяний, в совершении которых обвиняется подсудимый, ставятся три основных вопроса:

- 1) доказано ли, что деяние имело место;
- 2) доказано ли, что это деяние совершил подсудимый;
- 3) виновен ли подсудимый в совершении этого преступления.

Поскольку разбирательство дела в суде может производиться только лишь в отношении подсудимых, недопустима постановка в вопросном листе вопросов о виновности иных лиц. Если подсудимый обвиняется в совершении нескольких преступлений, образующих реальную совокупность, вопрос о том, заслуживает ли он снисхождения или же особого снисхождения, должен быть поставлен в отношении каждого деяния, вменяемого подсудимому.

В том же случае, когда имеется идеальная совокупность преступлений, т.е. одно деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый, содержит признаки нескольких преступлений, ставится один вопрос о снисхождении или особом снисхождении.

Следует иметь в виду, что согласно ст.344 УПК РФ присяжные заседатели могут получить от председательствующего дополнительные разъяснения по поставленным вопросам. В связи, с чем государственный обвинитель, как любая из сторон, вправе высказать свое мнение по данному вопросу.

Перед удалением коллегии присяжных заседателей в совещательную комнату для вынесения вердикта председательствующий обращается к

присяжным заседателям с напутственным словом. В своем напутственном слове председательствующий должен не только привести содержание обвинения, но и сообщить присяжным заседателям содержание уголовного закона, предусматривающего ответственность за совершение деяния, в котором обвиняется подсудимый, в том числе в необходимых случаях разъяснить субъективную сторону состава преступления.

Нарушение председательствующим принципа объективности и беспристрастности при произнесении напутственного слова может являться основанием для прокурорского реагирования с постановкой вопроса об отмене приговора.

Таким образом, исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что государственный обвинитель при участии в таком судебном заседании должен с наибольшей эффективностью использовать имеющиеся в его распоряжении доказательства, уличающие подсудимого в совершенном преступном деянии и соблюсти все предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры, регламентирующие специфическую процедуру рассмотрения дел с участием присяжных заседателей.

Специальные требования. Между тем Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей»¹ внес достаточно серьезные изменения в процедуру рассмотрения дел с участием присяжных заседателей. В частности, судья верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда будут рассматривать дела, отнесенные к их компетенции с участием коллегии не из двенадцати присяжных заседателей, а из восьми. Вышеназванным Федеральным законом установлено, что теперь и судья районного суда, гарнизонного военного суда с коллегией из шести присяжных заседателей, по ходатайству обвиняемого могут рассматривать уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 105 частью второй, 277, 295, 317 и 357 Уголовного кодекса РФ, по которым в соответствии с по-

¹ Собрание законодательства РФ. 27.06.2016. № 26 (Часть I). Ст. 3859.

ложениями Уголовного кодекса РФ в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, а также уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 105 частью первой и 111 частью четвертой Уголовного кодекса РФ.

В связи с этим изменились положения ст. 325 УПК РФ, регламентирующая проведения предварительного слушания в суде с участием присяжных заседателей. В постановлении о назначении уголовного дела к слушанию судом с участием присяжных заседателей должно быть количество кандидатов в присяжные заседатели, которые подлежат вызову в судебное заседание, не менее четырнадцати в верховном суде республики, краевом или областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде и не менее двенадцати в районном суде, гарнизонном военном суде. Если же в судебное заседание верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда явилось менее четырнадцати кандидатов в присяжные заседатели, а в судебное заседание районного суда, гарнизонного военного суда – менее двенадцати кандидатов в присяжные заседатели, председательствующий дает распоряжение о дополнительном вызове в суд кандидатов в присяжные заседатели.

Несколько изменена и ст. 328 УПК РФ, согласно которой председательствующий предоставляет сторонам возможность задать каждому из оставшихся кандидатов в присяжные заседатели вопросы, которые связаны с выяснением обстоятельств, препятствующих участию лица в качестве присяжного заседателя в рассмотрении уголовного дела. Задавать иные вопросы не допускается, они подлежат отклонению председательствующим. Первой проводит опрос кандидатов в присяжные заседатели сторона защиты. Если сторону представляют несколько участников, очередность их участия в опросе, производимом стороной, устанавливается по договоренности между ними. Если в результате удовлетворения заявленных самоотводов и мотивированных отводов осталось менее двенадца-

ти кандидатов в присяжные заседатели верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда и менее десяти кандидатов в присяжные заседатели районного суда, гарнизонного военного суда, председательствующий принимает меры, предусмотренные частью третьей ст. 327 настоящего Кодекса. Если количество оставшихся кандидатов в присяжные заседатели составляет двенадцать и более в верховном суде республики, краевом или областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде и десять и более в районном суде, гарнизонном военном суде, председательствующий предлагает сторонам заявить немотивированные отводы. В случае достаточности количества неотведенных присяжных заседателей, председательствующий может предоставить каждой из сторон право на один дополнительный немотивированный отвод.

Если количество неотведенных кандидатов в присяжные заседатели превышает десять в верховном суде республики, краевом или областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде и восемь в районном суде, гарнизонном военном суде, то в протокол судебного заседания по указанию председательствующего включаются соответственно десять и восемь первых по списку кандидатов. Однако с учетом характера и сложности уголовного дела, по решению председательствующего может быть избрано большее количество запасных присяжных заседателей, которые также включаются в протокол судебного заседания.

Если же оставшихся кандидатов в присяжные заседатели окажется меньше десяти в верховном суде республики, краевом или областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде и меньше восьми в районном суде, гарнизонном военном суде, то необходимое количество лиц вызывается в суд дополнительно по запасному списку. В отношении вновь вызванных в суд кандидатов в присяжные заседатели вопросы об их

освобождении от участия в рассмотрении уголовного дела и отводах решаются в порядке, установленном настоящей статьей.

Председательствующий в обязательном порядке оглашает фамилии, имена и отчества присяжных заседателей, занесенные в протокол судебного заседания. При этом первые по списку восемь присяжных заседателей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда и первые по списку шесть присяжных заседателей районного суда, гарнизонного военного суда образуют коллегия присяжных заседателей по соответствующему уголовному делу, а последние по списку два присяжных заседателя соответствующего суда участвуют в рассмотрении уголовного дела в качестве запасных присяжных заседателей.

По завершении формирования коллегии присяжных заседателей председательствующий предлагает восьми присяжным заседателям верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда либо шести присяжным заседателям районного суда, гарнизонного военного суда занять отведенное им место на скамье присяжных заседателей, которая должна быть отделена от присутствующих в зале судебного заседания и расположена, как правило, напротив скамьи подсудимых. Запасные присяжные заседатели занимают на скамье присяжных заседателей места, специально отведенные для них председательствующим.

В связи с вносимыми изменениями в Уголовно-процессуальный кодекс РФ по расширению применения института присяжных заседателей, была изменена и ст. 343 «Вынесение вердикта». Теперь согласно закону оправдательный вердикт считается принятым, если за отрицательный ответ на любой из поставленных в вопросном листе основных вопросов проголосовало не менее четырех присяжных заседателей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного

(флотского) военного суда и не менее трех присяжных заседателей районного суда, гарнизонного военного суда.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей» вступает в силу с 1 июня 2017 года, за исключением положений, касающихся рассмотрения дел с участием присяжных заседателей районными судами и гарнизонными военными судами и некоторых других, которые вступают в силу с 1 июня 2018 года.

Некоторые особенности участия прокурора при рассмотрении гражданских дел в судах

В гражданском процессе прокурор считается лицом, участвующим в деле. В связи с этим он имеет право: обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ); давать объяснения суду в устной и письменной форме (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ); приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ); возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ); обжаловать судебные постановления (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ); вступить в процесс и дать заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ), а также использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ). Таким образом, прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет, все процессуальные обязанности истца.

Следует отметить, что Генеральная прокуратура РФ требует от прокуроров субъектов Российской Федерации, а также приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров, а также их заместителей принимать личное участие в рассмотрении судами гражданских дел, име-

ющих особое значение для защиты интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований¹

Аналогичен правам и обязанностям прокурора в гражданском процессе и статус прокурора в арбитражном процессе. Это наглядно видно из Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»².

Основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в арбитражном процессе, являются:

- участие в рассмотрении дел, производство по которым возбуждено по искам (заявлениям) прокуроров, в арбитражных судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, в том числе по заявлениям о пересмотре судебных постановлений по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

- рассмотрение обращений о вступлении в дела, производство по которым возбуждено по искам (заявлениям) иных лиц;

- участие в рассмотрении дел, производство по которым возбуждено по искам (заявлениям) иных лиц, в случае принятия Генеральным прокурором РФ или его заместителем, прокурором субъекта Российской Федерации (его заместителем), военным прокурором военного округа (флота) (его заместителем) решения о вступлении в дело в арбитражных судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций;

- участие в рассмотрении дел, производство по которым возбуждено на основании заявлений прокуроров о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- рассмотрение обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по арбитражным делам от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привлеченных к участию в деле, если суд принял решение об их правах и обязанностях;

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 декабря 2003 г. № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Тю 1. Тула : Автограф, 2004.

² Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2003. № 2.

- апелляционное, кассационное обжалование судебных постановлений по арбитражным и иным делам, в рассмотрении которых участвовал прокурор, а также внесение представления о пересмотре указанных судебных актов в порядке надзора¹.

Нормой, расширяющей полномочия прокуроров по обращению в арбитражный суд, является ч.2 ст.198 АПК РФ. Указанной нормой прокурор также наделяется правом обратиться в арбитражный суд, с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия), государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если он полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Под органами государственной власти Российской Федерации являются Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации являются законодательные (представительные) органы государственной власти и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Органами местного самоуправления являются выборные и другие ор-

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 25 мая 2012 года № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» // Законность. 2012. № 7.

ганы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного самоуправления и не входящие в систему органов государственной власти. К ним, в частности, относятся представительные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Оспаривая нормативный правовой акт, прокурор согласно ч.2 ст.192 АПК РФ должен предъявить требование о признании этого акта недействующим, если он полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор имеет право обратиться с иском о признании недействительными сделок как в силу их ничтожности, так и в силу их оспоримости.

Требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть заявлено прокурором как совместно с требованием о признании недействительной ничтожной сделки, так и отдельно от него.

В соответствии со ст. 223, 224 АПК РФ, ст. 6 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 35 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» прокурор, помимо перечисленных требований, имеет право обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом.

Контрольные вопросы:

1 Каковы этапы деятельности прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции?

2 В чем состоят наиболее характерные особенности участия прокурора в суде присяжных?

3 Из каких этапов состоит деятельность прокурора, именуемая «участием в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной и кассационной инстанции»?

4 Какими особенностями отличается деятельность прокурора, связанная с участием в рассмотрении уголовных дел судом надзорной инстанции?

5 Какие особенности присущи деятельности прокурора, связанной с рассмотрением судами уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам?

6 Как влияет должностное положение прокурора на определение компетенции по опротестованию вступивших в законную силу решений судов по уголовным делам?

7 Каковы этапы деятельности прокурора, именуемой «участием в рассмотрении гражданских дел»?

8 В каких случаях прокурор обязан обратиться в суд с исковым заявлением или вступить в рассматриваемое судом гражданское дело?

9 Какими правами обладает прокурор, участвующий в рассмотрении гражданского дела судом первой инстанции?

10 Чем отличаются полномочия прокурора, связанные с участием в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции, от полномочий, связанных с участием в рассмотрении гражданских дел судом надзорной инстанции?

11 Каково процессуальное положение прокурора в арбитражном суде?

12 Каковы основания обжалования прокурором судебных решений по арбитражным делам?

Образцы основных актов прокурорского реагирования

Приложение 1

Губернатору Кировской области

Представление
об устранении нарушений
федерального законодательства

В ходе правовой проработки нормативных правовых актов установлено, что отдельные положения постановления Правительства Кировской области от 08.09.2010 г. № 345 «Об утверждении Порядка осуществления ежемесячной жилищно-коммунальной выплаты отдельным категориям граждан в Кировской области» (далее Порядок) не соответствуют действующему федеральному и региональному законодательству.

Так, в соответствии с п. «ж» ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена социальная защита, включая социальное обеспечение.

В силу ст. 99 Устава области Законодательное Собрание Кировской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения региона и предметам совместного ведения Российской Федерации и Кировской области.

Согласно п. 2 ст. 2, п. 2 ст. 3, п. 2 ст. 4 Закона области от 05.11.2005 г. № 345 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Кировской области» (в редакции Закона области от 30.11.2011 г. № 313) определенным лицам за счет средств областного бюджета установлена мера социальной поддержки в виде ежемесячной жилищно-коммунальной выплаты в размере 50% регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Статьей 5 названного Закона области установлен порядок определе-

ния размера жилищно-коммунальной выплаты в зависимости от применяемого при его исчислении регионального стандарта.

Принятие Порядка предоставления мер социальной поддержки, предусмотренных Законом, отнесено к компетенции Правительства Кировской области.

Вместе с тем, пунктами 4,5 Порядка дополнительно установлен ряд условий предоставления жилищно-коммунальной выплаты, непосредственно влекущих уменьшение ее размера, что не соответствует указанным положениям Закона, определяющего порядок расчета размера данной денежной выплаты.

Таким образом, приняв оспариваемые положения, Правительство Кировской области вышло за рамки предоставленных ему полномочий.

Сложившееся положение влечет ухудшение условий предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, установленных Законом области от 05.11.2005г. № 345 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Кировской области», и требует принятия неотложных мер со стороны Правительства Кировской области.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

ТРЕБУЮ:

Принять меры к устранению отмеченных противоречий в правовом регулировании общественных правоотношений.

О результатах уведомить прокуратуру области в установленный законом месячный срок.

Прокурор области

Приложение 2

Губернатору Сахалинской области

Протест

Прокуратурой области в ходе правовой проработки постановления Правительства Сахалинской области от 28.11.2012 № 420 (в ред. от 22.05.2015) «Об утверждении Правил охоты на территории Сахалинской области» установлено, что приложение № 2 к нему не соответствует федеральному законодательству по следующим основаниям. Так, приложением № 2 к вышеназванному постановлению установлена стоимость продукции от незаконной добычи диких охотничьих животных для предъявления исков о возмещении ущерба, причиненного государственному охотничьему фонду.

Статьей 59 Федерального закона от 24.04.1995г. № 52-ФЗ (в ред. от 20.04.2007г.) «О животном мире» (далее – Федеральный закон) ранее предусматривалось, что при невозможности изъятия незаконно добытой продукции с виновных лиц взыскивается ее стоимость. Однако Федеральным законом от 20.04.2007 № 57-ФЗ данная статья изложена в новой редакции, не предусматривающей взыскание стоимости продукции от незаконной добычи диких охотничьих животных.

В соответствии со ст.56 Федерального закона юридические лица и граждане, причинившие вред объектам животного мира и среде их обитания, возмещают нанесенный ущерб добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с таксами и методиками исчисления ущерба животному миру, а при их отсутствии – по фактическим затратам на компенсацию ущерба, нанесенного объектам животного мира и среде их обитания, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Согласно п.5.2.26 Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.03.2006 г. № 164 (в ред. от 29.03.2007 г.), установление порядка исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, находится в

компетенции Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, установлены приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25.05.1999 г. № 399.

Кроме того, возмещение причиненного ущерба является гражданско-правовой мерой ответственности.

Пункт «о» ст.71 Конституции РФ относит гражданское законодательство к предметам ведения Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч.1 ст.7 6 Конституции РФ).

Таким образом, орган исполнительной власти субъекта РФ не вправе определять размеры причиненного государственному охотничьему фонду ущерба, поскольку это не входит в его полномочия.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»

ТРЕБУЮ:

Привести в соответствие с федеральным законодательством приложение №2 к постановлению Правительства Сахалинской области от 28.11.2012 № 420 «Об утверждении Правил охоты на территории Сахалинской области».

О результатах рассмотрения протеста сообщить в прокуратуру области.

Прокурор

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о возобновлении производства
по уголовному делу ввиду новых обстоятельств

Приговором Челябинского городского суда от 30.10.06г.

Задорин Юрий Валерьевич, 18.03.1970 г.р.,
гражданин Республики Казахстан, ранее суди-
мый 04.08.2006г. Советским районным судом
г.Тюмени по ч.1 ст.111 УК РФ к 2 годам 6 ме-
сяцам лишения свободы,

осужден по п.«г» ч.2 ст.161 УК РФ к 2 годам лишения свободы. На осно-
вании ч.5 ст.69 УК РФ по совокупности преступлений с наказанием,
назначенным приговором от 04.08.2006 г., к отбытию определено наказа-
ние в виде 3 лет лишения свободы в ИК общего режима.

Определением судебной коллегии по уголовным делам суда субъек-
та Федерации от 12.12.2006 г. приговор в отношении Задорина Ю. В.
оставлен без изменения.

Постановлением Президиума Тюменского областного суда от
13.06.2007 г. производство по уголовному делу в отношении Задорина
Ю.В. возобновлено ввиду новых обстоятельств, приговор Советского рай-
онного суда г.Тюмени от 04.08.2006 г. отменен, уголовное дело направле-
но на новое судебное рассмотрение.

Вновь приговором Советского районного суда г. Тюмени от
07.09.2007 г. Задорин Ю.В. осужден по ч.4 ст.111 УК РФ к 5 годам лише-
ния свободы в ИК строгого режима .

Судом кассационной инстанции дело не рассматривалось,
приговор вступил в законную силу.

Таким образом, в настоящее время наказания, назначенные приго-
ворами Челябинского городского суда от 30.10.06 г. и Советского район-

ного суда г. Тюмени от 07.09.2007 г. не соединены, вопрос об их исполнении не разрешен.

Данные обстоятельства не были известны суду при вынесении приговора от 30.10.2006г. в отношении Задорина Ю.В., а потому имеются все основания для возобновления производства по уголовному делу по обвинению Задорина Ю.В. ввиду новых обстоятельств.

На основании изложенного, руководствуясь п.3 ч.4 ст.413, ст.416, п.1 ч.1 ст.418 УПК РФ,

ПРОШУ:

Приговор Челябинского городского суда от 30.10.2006 г. и определение судебной коллегии по уголовным делам Челябинского областного суда от 12.12.2006 г. в отношении Задорина Юрия Валерьевича изменить ввиду новых обстоятельств: исключить указание на применение ч.5 ст. 69 УК РФ и назначение окончательного наказания по совокупности с приговором Советского районного суда г. Тюмени от 04.08.2006 г. Считать Задорина Ю.В. осужденным по п. «г» ч.2 ст.161 УК РФ к 2 годам лишения свободы.

Приложение: копии судебных решений – на 9л.

Прокурор области

Президиум Челябинского
областного суда

Кассационное представление

Приговором Миасского районного суда Челябинской области от 23 января 2014 года

Пахомов Иван Александрович, 10.06.1997г.р., холостой, не работающий, не учащийся, с образованием 9 классов, ранее не судимый, осужден по ст.158 ч.2 п.п.«а, в» УК РФ к наказанию в виде 2 лет лишения свободы в соответствии со ст.73 УК РФ условно с испытательным сроком 1 год.

Этим же приговором осужден Широков В.Л., в отношении которого судебное решение не обжалуется.

В апелляционном порядке дело не рассматривалось.

Пахомов и Широков были признаны виновными в краже имущества в конце декабря 2006 года в с. Миасское Челябинской области группой лиц по предварительному сговору с причинением значительного ущерба потерпевшему Федорову М. Н.

Не оспаривая правильность установленных судом фактических обстоятельств уголовного дела, а также вывод суда о доказанности вины и квалификации действий осужденного, полагаю, что приговор суда в отношении Пахомова И. А. является незаконным и подлежит изменению в связи с неправильным применением уголовного закона.

Преступление, в котором Пахомов И.А. признан виновным, на основании ст.15 ч.3 УК РФ относится к категории средней тяжести. На момент совершения кражи – конец декабря 2012 года. Пахомов И.А. достиг лишь 15-летнего возраста, ранее к уголовной ответственности не привлекался.

В соответствии с ч.6 ст.88 УК РФ наказание в виде

лишения свободы не может быть назначено несовершеннолетнему осужденному, совершившему в возрасте до 16 лет преступление средней тяжести впервые.

Таким образом, при назначении Пахомову И.А. наказания судом неправильно применен уголовный закон.

На основании изложенного, руководствуясь ст.401.1, 401.2 УПК РФ,

ПРОШУ:

Приговор Миасского районного суда от 23 января 2014 года в отношении Пахомова Ивана Александровича изменить в связи с неправильным применением уголовного закона. Назначить Пахомову И.А. по ст.158 ч.2 п. «а, в» УК РФ наказание в виде 120 часов обязательных работ.

В остальной части приговор оставить без изменения.

Приложение: копия приговора на трех листах.

Прокурор области

Приложение 5

Прокурор г. Тобольска Тюменской области
(адрес местонахождения прокуратуры)

Индивидуальный предприниматель
Сидорова Валентина Александровна

(адрес регистрации)

ЗАЯВЛЕНИЕ

О привлечении
к административной ответственности

Прокуратурой г. Тобольска Тюменской области совместно с помощником врача по общей гигиене ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тюменской области» проведена проверка соблюдения индивидуальным предпринимателем Сидоровой В.А. требований санитарного законодательства при реализации продукции легкой промышленности в торговом отделе ИП Сидоровой В.А., расположенного по адресу, ул. Пионерская, д. 45, г. Тобольск, Тюменская область (далее – Торговый отдел).

В ходе проверки установлено, что при реализации товаров легкой промышленности в Торговом отделе индивидуальным предпринимателем Сидоровой В.А. допущены следующие нарушения.

Маркировка товаров, костюм спортивный подростковый, костюм спортивный, отобранных в Торговом отделе не соответствует требованиям Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 017/2011 «О безопасности продукции легкой промышленности», утвержденного Решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 876 (далее – ТР ТС «О безопасности продукции легкой промышленности»). Так, на указанных товарах, в нарушение п. 3 ст. 9 ТР ТС «О безопасности продукции легкой промышленности» информация не представлена на русском языке.

Кроме того, на костюм спортивный подростковый, костюм спортивный, отсутствуют сопроводительные документы, подтверждающие безопасность и качество, что является нарушением п. 5 ст. 11 ТР ТС «О

безопасности продукции легкой промышленности».

На основании п. 5 ст. 4 Закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон № 2300-1) если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару, продавец обязан передать потребителю товар, соответствующий этим требованиям.

В п. 1 ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 № 184 – ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон № 184) предусмотрено, что за нарушение требований технических регламентов изготовитель (исполнитель, продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в действиях Соболевой Л.В. содержатся признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ.

Факт нарушения требования санитарного законодательства при реализации продукции легкой промышленности в Торговом отделе подтверждается экспертной оценкой маркировки от 28.04.2016 № 160-02-2016-ОИ Филиала ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тюменской области», объяснениями Сидоровой В.А.

Обстоятельством, смягчающим административную ответственность является наличие на иждивении двух малолетних детей.

Обстоятельств, отягчающих административную ответственность, не усматривается.

Оснований для применения ст. 2.9. КоАП РФ не имеется, так как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, имеет формальный состав, то есть не предполагает наступления фактического ущерба охраняемым общественным отношениям. В данном случае административная ответственность наступает за сам факт совершения противоправного деяния, а не за причинение какого-либо вреда.

Следовательно, наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст.ст.28.4, 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. ст. 202-209 АПК РФ,

ПРОШУ:

Привлечь к административной ответственности Индивидуального предпринимателя Сидорову Валентину Александровну, зарегистрированную (указать адрес регистрации) по ч. 1 ст. 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, – нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации либо выпуск в обращение продукции, не соответствующей таким требованиям, за исключением случаев, предусмотренных статьями 6.31, 9.4, 10.3, 10.6, 10.8, частью 2 статьи 11.21, статьями 14.37, 14.44, 14.46, 14.46.1, 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации.

В связи с необходимостью полного исследования материалов, прошу рассмотреть дело об административном правонарушении в общем порядке производства по делам указанной категории.

Прокурор г. Тобольска

Приложение 6

Томский городской суд

Прокурор г. Томска

в интересах неопределенного круга лиц:

г. Томск, ул. Парковая, 56

Ответчик:

Иванов Иван Иванович, г. Томск,

Первомайская 35 кв.49

Третьи лица:

1 Государственное бюджетное учреждение

«Томский областной наркологический диспансер» (указать адрес)

2 УМВД России по Томской области в лице Управления ГИБДД УМВД

России по Томской области (указать адрес)

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

В порядке ст.45 ГПК РФ (о прекращении действия права на управление транспортным средством)

Прокуратурой г. Томска проведена проверка сообщения ГИБДД УМВД России по Томской области о нарушении гр. Казаковым И.И. законодательства о безопасности дорожного движения.

В ходе проведенной проверки установлено, что Казаков И.И. с 25.12.2015 г. состоит на учете в Государственном бюджетном учреждении «Томский областной наркологический диспансер» с диагнозом «Синдром зависимости от психостимуляторов».

В соответствии с Перечнем медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации (Совета Министров) от 28.04.1993 г. №377, лица страдающие заболеванием «Наркомания», не имеют права осуществлять деятельность, связанную с источником повышенной опасности, в том числе управление транспортными средствами. Согласно положений ст.1079 ГК РФ под ис-

точником повышенной опасности признается деятельность, связанная с использованием транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения и др.

По сведениям, представленным Управлением ГИБДД УМВД России по Томской области, у Казакова И.И. имеется водительское удостоверение (указывается серия, номер и дата выдачи) на право управления транспортными средствами (указывается категория).

Поскольку Казаков И.И. состоит на учете в Государственном бюджетном учреждении «Томский областной наркологический диспансер» с диагнозом «Синдром зависимости от психостимуляторов» (Наркомания), то он не имеет по медицинским показаниям управлять транспортными средствами, являющимися источником повышенной опасности в соответствии со ст. 1079 ГК РФ.

Отсюда следует, что Казаков И.И. представляет потенциальную опасность для неопределенного круга лиц-участников дорожного движения и нарушает их право на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации, что закреплено в ст.24 Федерального закона от 10.12.1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Между тем круг лиц, чьи права на безопасность дорожного движения могут быть нарушены, не представляется возможным. Тем не менее, в соответствии со ст.45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, поскольку наличие у Казакова И.И. водительского удостоверения и управление им транспортными средствами, являющиеся источником повышенной опасности, нарушает право неопределенного круга лиц на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 45, 131 Гражданского процессуального кодекса

ПРОШУ:

1. Прекратить действие права на управление транспортными средствами у Казакова Ивана Ивановича по водительскому удостоверению (указывается серия, номер и дата выдачи).

2. Обязать Казакова Ивана Ивановича сдать водительское удостове-

рение (указывается серия, номер и дата выдачи) в Управление ГИБДД УМВД России по Томской области.

3. О дне слушания известить прокурора г. Томска

Прокурор г. Томска

Постановление

об освобождении из изолятора временного содержания задержанного
по подозрению в совершении преступления

г.Курган 25 января 2012 года

Прокурор г. Томска Томской области советник юстиции Иванов В.А., в ходе проверки исполнения Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в изоляторе временного содержания УВД по Томской области,

установил:

24 января 2012 года по факту кражи вещей из квартиры гр. Исаковой, проживающей в г. Томске, по ул. Железнодорожной д.7 кв.8, в тот же день по подозрению в совершении кражи работниками милиции был задержан гр. Серегин, 1970 года рождения. Основанием для задержания Серегина послужили объяснения двух граждан Кривич и Сурковой, проживающих на первом этаже того же дома, и показавших, что они видели в тот день незнакомого мужчину, выходявшего из подъезда дома, в котором была совершена кража, с сумкой в руках. По предложению работников полиции Кривич и Суркова приняли участие в патрулировании территории рынка, прилегающего к их дому. В ходе которого они указали на мужчину, одетого также, как и тот, которого они видели с чемоданом в руках. Однако задержанный, оказавшийся гражданином Серегиным, пояснил, что никакого отношения к квартирной краже не имеет, а на рынок зашел в обеденный перерыв. Чемодана с похищенными вещами при нем не было. Несмотря на то, что Серегин не отказывался давать показания, тем не менее, допрошен он не был, протокол задержания был составлен по истечении 12 часов после доставления его к следователю. Отсюда следует, что Серегин не был застигнут при совершении преступления или непо-

средственно после его совершения; не было обнаружено и явных следов преступления, указывающих на то, что именно Серегин совершил кражу из квартиры Исаковой. Свидетели Кривич и Суркова предположительно указали на Серегина как на мужчину, одетого также как и тот, которого они видели с чемоданом в руках. При таких обстоятельствах отсутствовали достаточные основания для задержания Серегина в качестве подозреваемого в совершении преступления. Следователем также не принято во внимание, что Серегин ранее не судим, имеет постоянное местоительство и работу.

На основании изложенного, руководствуясь ч.1 ст. 10, ч. 1 ст. 91 УПК РФ

постановил:

гр. Серегина Андрея Степановича, задержанного как подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ч.3 ст.158 УК РФ кражи, из изолятора временного содержания УВД по Томской области немедленно освободить как задержанного незаконно.

Прокурор г. Томска

Постановление
об освобождении обвиняемого из карцера

г.Курган 14 апреля 2007 года

Старший помощник прокурора Курганской области по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний старший советник юстиции Сидоров М.П., рассмотрев материалы личного дела обвиняемого Цветова Ивана Ивановича, содержащегося в качестве обвиняемого под стражей в учреждении ИЗ 45/1 г. Кургана

установил:

Обвиняемый Цветов за учиненное им в камере мелкое хулиганство постановлением заместителя начальника СИЗО майора внутренней службы Чертова А.С. от 12 апреля 2007 года был водворен в карцер сроком на 15 суток. Факт допущенного Цветовым нарушения порядка отбывания наказания действительно имел место. Однако наложение взыскания в виде водворения его в карцер произведено с нарушением требований закона. Согласно ч. 3 ст. 40 Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» правом применения к лицу, содержащемуся под стражей, наказания в виде водворения в карцер пользуются начальники мест содержания под стражей. Между тем майор внутренней службы Чертов А.С. является одним из заместителей начальника СИЗО, и на него не были возложены обязанности начальника учреждения (приказ о возложении на него обязанностей начальника СИЗО не издавался). Кроме того, содержащийся под стражей Цветов несовершеннолетний, в связи с чем, согласно ст. 38 Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», он мог быть водворен в карцер на срок не более 7 суток

На основании изложенного, руководствуясь п. 2 ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

постановил:

постановление заместителя начальника учреждения ИЗ-45/1 г.Кургана майора внутренней службы Чертова А.С. отменить, обвиняемого Цветова И.И. из карцера освободить.

Старший помощник прокурора
Курганской области

Список рекомендуемых нормативных актов и литературы

- 1 Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12.12.1993. М., 2005.
- 2 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации».
- 3 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016).
- 4 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.03.2016).
- 5 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 23.06.2016).
- 6 Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015).
- 7 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016).
- 8 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016).
- 9 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016).
- 10 Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (с изм. и доп. на 03.07. 2016 г.).
- 11 Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности».
- 12 Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Федеральной службе безопасности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016).
- 13 Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации».

- 14 Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016).
- 15 Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 31.12.2015) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).
- 16 Приказ Генпрокуратуры России от 3 июня 2013 г. № 230 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 8.
- 17 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 г. № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. № 7. 2015.
- 18 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия (в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 08.06.2015 № 283) // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 12. 2011.
- 19 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»// Законность. № 10. 2007.
- 20 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 февраля 2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» // Законность. № 3. 2013.
- 21 Приказ Генпрокуратуры России от 18.09.2015 № 489 (ред. от 08.04.2016) «Об утверждении Порядка уведомления работниками,

замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед прокуратурой Российской Федерации, о фактах обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов» // Законность. № 12. 2015.

- 22 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.11.2014 №611 «О комиссиях органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Законность. № 3. 2015.
- 23 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // В данном виде документ опубликован не был.
- 24 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 6. 2010.
- 25 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18.04.2008 № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 6. 2008.
- 26 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.04.2014 № 230 «Об утверждении положения о сообщении федеральными государственными служащими и иными работниками органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о получении подарка в связи с их служебной деятельностью, порядке сдачи

и оценки подарка, реализации (выкупе) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

- 27 Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 25.05.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. № 12. 2014.
- 28 Приказ Генпрокуратуры России от 05.11.2015 № 619 «Об утверждении Типового положения о психологе органа прокуратуры Российской Федерации» // Законность. № 3. 2016.
- 29 Приказ Генпрокуратуры России от 26.12.2014 № 725 (ред. от 08.04.2016) «Об утверждении Положения о порядке представления в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и перечня должностных лиц органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, по решению которых осуществляются проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения требований к служебному поведению и контроль за расходами» // Законность. № 4. 2015.
- 30 Приказ Генпрокуратуры России от 03.07.2013 № 262 (ред. от 29.03.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме» // Законность. №9. 2013.
- 31 Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 (ред. от 25.02.2016) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // В данном виде документ опубликован не был.
- 32 Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 4 (ред. от 09.12.2015) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 4. 2013.

- 33 Приказ Генпрокуратуры России от 23.11.2015 № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» // В данном виде документ опубликован не был.
- 34 Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 3. 2008.
- 35 Приказ Генпрокуратуры России от 20.06.2012 № 242 (ред. от 22.04.2015) «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 9. 2012.
- 36 Приказ Генпрокуратуры России от 09.04.2015 № 161 «Об особенностях исчисления выслуги лет и назначения пенсий работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, действующих на территориях Республики Крым и г. Севастополя, и пенсионерам органов прокуратуры, проживающим на территории Республики Крым или на территории г. Севастополя» // Законность. № 7. 2015.
- 37 Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 09.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность») // Первоначальный текст документа опубликован в издании Законность. № 5. 2011 (Приказ).

- 38 Приказ Генпрокуратуры России № 286, ФНС России ММВ-7-2/232@, МВД России, СК России от 08.06.2015 «Об утверждении Инструкции по организации контроля за фактическим возмещением ущерба, причиненного налоговыми преступлениями» // В данном виде документ опубликован не был.
- 39 Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др. ; под ред. Л. В. Головки. М. : Статут, 2016.
- 40 Комментарий к Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (постатейный) (Белянинова Ю. В., Кузьмин В. А.) (под ред. Н. С. Мановой) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015)
- 41 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24-32. (Прокурорский надзор) Постатейный научно-практический комментарий (под общ. ред. Б. В. Россинского) (Редакция «Российской газеты», 2015)
- 42 Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите частной собственности // Законность. 2016. № 2. С. 3-7.
- 43 Федотова Ю.Г. Судебный контроль и прокурорский надзор в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Администратор суда. 2016. № 1. С. 46-51.
- 44 Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2016. № 3. С. 10-11.
- 45 Кузина Н.В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции // Законность. 2016. N 4. С. 25-28.
- 46 Алексеева Л. Г. Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора // Законность. 2016. № 5. С. 17-20.
- 47 Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011.
- 48 Ергашев Е. Р. Содействие прокурора осуществлению правосудия // Российская юстиция. № 7. 2007.

- 49 Семенов М. Э. Процессуальные и организационные аспекты деятельности прокурора в стадии подготовки дела к судебному заседанию // Законы России: опыт, анализ, практика. № 6. 2007.
- 50 Максимов В. А. Управление в органах прокуратуры: понятие, значение, сущность // Гражданин и право. № 6. 2007.
- 51 Крюков В. Ф. Уголовное преследование как одно из проявлений уголовно-процессуальной функции обвинения // Российская юстиция. № 4. 2007.
- 52 Капитонова Ю. В. «Федеральный округ: координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Журнал российского права. 2002. № 1.
- 53 Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др. ; под ред. Л. В. Головки. М .: Статут, 2016. 1278 с.
- 54 Рыжаков А. П. Правоохранительные органы : учебник для вузов. 4-е изд. // СПС Консультант Плюс. 2015.
- 55 Рубцова М. В. Обеспечение транспортным прокурором законности в сфере предоставления услуг на воздушном транспорте // Законность. 2016. №6. С. 14-18.

Учебное издание

Абдулин Роберт Семёнович

Прокурорский надзор в Российской Федерации

Учебное пособие

В авторской редакции

Подписано к печати 19.12.16	Формат 60 84 1/16	Бумага 80 г/м ²
Печать цифровая	Усл. печ. 13,75	Уч-изд. л. 13,75
Заказ 188	Тираж 70	

БИЦ Курганского государственного университета.

640020, г. Курган, ул. Советская, 63/4.

Курганский государственный университет.