

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ



ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра уголовного процесса, прокурорского надзора
и правоохранительной деятельности

Д.А. Мезинов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВОПРОСЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ

*Учебное пособие по дисциплине «Прокурорский надзор»
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности «Юриспруденция»*



ТОМСК
«Издательство НТЛ»
2011

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91

М443

Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. – 132 с.

ISBN 978-5-89503-466-8

Учебное пособие посвящено характеристике основных отраслей прокурорского надзора. Анализируется действующее законодательство, регулирующее соответствующую прокурорскую деятельность, рассматриваются теоретические и прикладные вопросы ее осуществления. Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также аспирантов и преподавателей юридических дисциплин, может быть полезно практическим работникам.

Учебное пособие подготовлено по состоянию законодательства и правоприменительной практики на февраль 2011 г.

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91

Рецензенты:

А.Н. Вяткин, начальник отдела по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Томской области, советник юстиции;

Н.С. Тюрин, прокурор уголовно-судебного отдела прокуратуры Томской области в отставке, старший советник юстиции, старший преподаватель кафедры уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Юридического института Томского государственного университета

ISBN 978-5-89503-466-8

© Д.А. Мезинов, 2011

© Оформление. Дизайн.

ООО «Издательство НТЛ», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор).....	8
1.1. Понятие, задачи и значение прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)	8
1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)	12
1.3. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора)	16
1.4. Акты прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора).....	25
1.5. Механизм осуществления прокурорской проверки исполнения законов на месте в сфере общего надзора	39
1.6. Организация работы по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора)	47
Глава 2. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	55
2.1. Понятие и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	55
2.2. Правовые средства и особенности организации работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	60
2.3. Рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений в органах прокуратуры	66
Глава 3. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.....	76

3.1. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Предмет надзора.....	76
3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: специфика деятельности поднадзорных субъектов, полномочия и правовые акты прокурора.....	83
3.3. Организация надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Методы надзора.....	90
3.4. Правовые средства прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия	97
3.5. Методы и организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.....	108
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ.....	116
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	122

ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина «Прокурорский надзор», освещающая законодательство об органах прокуратуры и различные аспекты их деятельности, обычно изучается на старших курсах юридических институтов и факультетов после прохождения студентами основных правовых дисциплин. Такое положение данной дисциплины в учебном процессе объясняется тем, что ее успешное освоение предполагает формирование у студентов-юристов междисциплинарных знаний, которые собственно и потребуются им в будущей профессиональной деятельности. Формирование таких знаний базируется на предшествующем освоении студентами основ теории государства и права, конституционного, административного, гражданского, трудового, финансового, уголовного права, уголовного, гражданского и арбитражного процессов.

В дисциплине «Прокурорский надзор» традиционно принято выделять две части – Общую и Особенную. В Общей части содержатся знания, относящиеся к организации органов прокуратуры в целом и имеющие общее значение для различных существующих направлений их деятельности. Например, в этой части раскрываются общее понятие прокуратуры, ее цели и задачи, место в системе органов государственной власти, правовые основы и принципы организации и деятельности, дается общее представление о существующих функциях и иных направлениях деятельности органов прокуратуры.

В свою очередь, в Особенной части аккумулируются знания, относящиеся к отдельным характеристикам существующих направлений прокурорской деятельности, прежде всего, функций (основных направлений деятельности) прокуратуры РФ и подфункций в рамках этих функций (например, отраслей прокурорского надзора). Относительно каждого из таких направлений деятельности это знания о непосредственно регулирующих его реализацию положениях законодательства, о его предмете, задачах, значении, об используемых при его осуществлении правовых средствах, методах, приемах, организации работы органов прокуратуры. Содержание Особенной части, по сравнению с Об-

щей, не только более объемно, но и конкретизировано, приближено к практической деятельности органов прокуратуры, а следовательно, имеет непосредственное значение и для других сфер практической деятельности юриста-профессионала.

Настоящее пособие посвящено вопросам именно Особенной части дисциплины «Прокурорский надзор». В пособии для рассмотрения взяты те направления деятельности прокуроров, которые составляют основной объем их работы при осуществлении прокурорского надзора, а также в наибольшей степени требуют наличия у них междисциплинарных знаний, имеющих, как отмечалось выше, универсальное значение для других видов юридической деятельности.

С очевидностью можно утверждать о подобном универсальном значении знаний, относящихся к таким осуществляемым в рамках единой функции прокурорского надзора направлениям прокурорской деятельности, как надзор за исполнением законов (общий надзор) и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹. Как известно, работа прокуроров в рамках этих направлений прокурорского надзора чрезвычайно широка, многообразна и сложна, учитывая, что она осуществляется относительно широкого и многообразного круга поднадзорных субъектов, видов осуществляемой ими поднадзорной деятельности, регулирующих эту деятельность законов, надзор за исполнением которых обеспечивают прокуроры.

Весьма значимым и составляющим в настоящее время наибольший объем работы прокуроров в рамках осуществления функции прокурорского надзора является и такое его направление (отрасль), как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Таким образом, в настоящем учебном пособии в трех главах даются отдельные характеристики каждому из трех названных выше направлений (отраслей) прокурорского надзора.

Рекомендуемые для изучения нормативно-правовые акты и литературные источники изложены в единых списках в конце пособия. В конце же каждой главы перечисляются присвоенные в данных списках но-

¹ Не менее универсальны и знания, относящиеся к такой составляющей значительный объем работы прокуроров функции прокуратуры РФ, как участие прокурора в рассмотрении дел судами, чему посвящена отдельная работа автора настоящего пособия, см.: *Мезинов Д.А.* Участие прокурора в рассмотрении дел судами: учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008.

мера рекомендуемых для изучения нормативно-правовых актов и литературных источников, относящихся к соответствующим направлениям прокурорской деятельности. При составлении данных единых списков приложены усилия для отражения в них максимально широкого перечня нормативно-правовых актов и литературных источников, что сделано не только в целях облегчения всем студентам, проходящим дисциплину «Прокурорский надзор», получения необходимых для успешной итоговой аттестации по данной дисциплине базовых знаний о представленных в пособии направлениях прокурорской деятельности. Этим автор пособия также стремился обеспечить возможность всестороннего и углубленного изучения таких направлений прокурорской деятельности студентами, выбравшими соответствующие темы для написания курсовых и дипломных работ.

Все приведенные в списках нормативно-правовые акты содержатся в базах данных справочно-правовых систем «Консультант Плюс», «Гарант» и других. Ввиду того, что данными системами обеспечивается постоянное обновление содержащихся в их базах правовых источников, в настоящем пособии указываются лишь даты издания (принятия) нормативно-правовых актов, соответствующие первоначальным редакциям этих актов. С датами и содержанием последующих редакций (и изменений) этих актов необходимо знакомиться посредством использования возможностей названных справочно-правовых систем.

При приведении в списках среди литературных источников статей из юридических журналов «Законность», «Российская юстиция», «Арбитражный и гражданский процесс», «Российский судья», «Адвокат», «Трудовое право» не указываются номера страниц расположения этих статей в данных журналах, поскольку все они содержатся в общедоступных электронных ресурсах справочно-правовых систем «Консультант Плюс», «Гарант» и других. Студенты Юридического института Томского государственного университета могут пользоваться сетевой версией справочно-правовой системы «Консультант Плюс», находящейся в свободном доступе через компьютеры Научной библиотеки Томского государственного университета, а также компьютерные классы Юридического института.

Глава 1

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ (ОБЩИЙ НАДЗОР)

1.1. Понятие, задачи и значение прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)

Надзор за исполнением законов, традиционно именуемый *общим надзором*, является отраслью (видом) прокурорского надзора, названной и регламентированной в Федеральном законе от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (абз. 2 п. 2 ст. 1, глава 1 раздела III) первой из числа других его отраслей. Такое его положение не случайно и имеет объяснение в отечественной истории зарождения и развития прокурорского надзора в целом. Можно констатировать, что прокурорский надзор как особый вид государственной деятельности начинался с того вида деятельности прокуроров, который сейчас принято называть общим надзором, и отождествлялся (а нередко отождествляется и сейчас) именно с данным видом деятельности, поскольку отечественный прокурорский надзор изначально был един и распространялся на деятельность всех органов государственного механизма¹.

В дальнейшем развитие государственного механизма в целом и его отдельных элементов потребовало и развития прокурорско-надзорной деятельности, в том числе ее специализацию применительно к отдельным элементам государственного механизма, учитывая их специфику,

¹ Историю появления и развития этой отрасли, а также происхождения обозначения «общий надзор» см.: Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов / под ред. Г.П. Химичевой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – С. 21–23, 33–42, 97–98; *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник. – М.: ТК Велби; Проспект, 2006. – С. 180–184.

что привело к необходимости выделения из общего надзора специальных отраслей надзора с характерными для них правовыми средствами и методами надзора. В первую очередь, в такого рода специальные отрасли потребовалось выделить надзорную деятельность в отношении органов и должностных лиц предварительного следствия и дознания, а также органов, учреждений и должностных лиц, обеспечивающих исполнение уголовных наказаний (особенно в виде лишения свободы) и функционирование мест содержания задержанных и заключенных под стражу по уголовным делам. Прокурорский надзор в отношении остальных элементов государственного механизма из числа тех, которые вообще поднадзорны прокурорам, продолжает осуществляться в рамках общего надзора, т.е. все поднадзорные прокурорам субъекты, не вошедшие в специальные отрасли, остаются в общем надзоре.

Современное законодательное определение рассматриваемой отрасли прокурорского надзора включает в себя указание в Законе о прокуратуре на широкий и универсальный круг субъектов, за исполнением законов которыми и законностью правовых актов которых осуществляется надзор в данной отрасли. В абз. 2 п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) дано следующее определение данной отрасли: *«надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, 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 соотвечтвием законам издаваемых ими правовых актов»*.

К федеральным органам исполнительной власти, как правило, относятся и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также органы, обеспечивающие исполнение наказаний и применение назначаемых судом мер принудительного характера, функционирование мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Однако, учитывая, что они названы в числе субъектов, поднадзорных специальным отраслям прокурорско-

го надзора, предусмотренным и регламентированным в абз. 4 и 6 п. 2 ст. 1, главах 2 и 3 раздела III Закона о прокуратуре, их следует исключить из числа субъектов, поднадзорных прокурору в сфере общего надзора.

Вышеизложенное во многом объясняет адекватность использования термина «общий» для краткого наименования рассматриваемой отрасли надзора. Как отмечается в литературе, этот термин соответствует широкозахватному характеру этой отрасли, ограничивает эту отрасль от специализированных (специальных) отраслей (с особо выраженными объектами)². При этом удачной представляется оговорка, что термин «общий» не относится к свойствам – надзор всегда конкретен, не бывает необщим³.

В то же время высказываются и критические мнения в отношении использования термина «общий», в частности отмечается, что этот термин неудачен, поскольку «не позволяет разграничивать виды прокурорского надзора, ибо фактически охватывает все иные его разновидности»⁴. Другой критический аргумент – отсутствие этого термина в законодательстве. Соответственно для обозначения рассматриваемой отрасли предлагаются другие выражения: «надзор за административно-распорядительной деятельностью»⁵, «надзор за исполнением законов в органах и сфере государственного управления»⁶.

Однако следует отметить, что в числе субъектов, поднадзорных данной отрасли, есть представительные (законодательные) органы субъектов РФ, которые лишь косвенно относятся к сфере государственного управления и в целом административно-распорядительной деятельности. Кроме того, среди поднадзорных субъектов имеются органы местного самоуправления, которые в современном понимании не входят в систему органов государственной власти, в том числе действующих в сфере государственного управления. Органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций также лишь условно

² Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 180; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Высшее образование, 2006. – С. 11.

³ Прокурорский надзор в СССР. Учебник для юрид. инст-в и фак-в / отв. ред. М.П. Маляров. – М.: Юрид. лит., 1966. – С. 69.

⁴ Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов / под ред. Г.П. Химичевой. – С. 98.

⁵ Там же.

⁶ Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник. – М.: Зерцало, 2000. – С. 102.

можно отнести к сфере государственного управления. Поэтому предложенные выражения не охватывают в полной мере предмет рассматриваемой отрасли прокурорского надзора.

Исходя из предназначения и специфики прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, основными задачами общего надзора следует считать *выявление, устранение и предупреждение нарушений законов, действующих на территории РФ, причин этих нарушений и условий, им способствующих, в деятельности широкого круга субъектов, указанных в абз. 2 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, путем использования специальных прокурорских мер.*

Учитывая широту круга и многообразие поднадзорных субъектов, видов осуществляемой ими поднадзорной деятельности, регулирующих эту деятельность законов, за исполнением которых осуществляется общий надзор, деятельность прокуроров в данной отрасли также чрезвычайно широка, многообразна и сложна. Соответственно при осуществлении общего надзора максимально часто выявляются различные нарушения законов. При этом именно в сфере общего надзора прокуроры впервые встречаются с нарушениями законов в деятельности поднадзорных прокуратуре субъектов и реализуют первичные меры реагирования на них, что важно для предотвращения перерастания таких нарушений в более тяжкие, повторения их в будущем и в целом для укрепления законности в обществе. В то же время с выявления нарушений законов в данной сфере начинается реализация и создаются условия для успешного решения задач других направлений прокурорской деятельности, в частности – уголовного преследования (при выявлении оснований для возбуждения уголовного дела), участия в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел (при выявлении оснований для инициирования прокурорами гражданских и арбитражных процессов).

Дополнить представление о широте поднадзорной сферы и многообразии деятельности прокуроров в рамках общего надзора помогает перечисление наиболее важных (приоритетных) направлений деятельности прокуроров в этой отрасли в п. 1, 3, 7 – 10, 11, 14 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)

Предмет общего надзора определен в ст. 21 Закона о прокуратуре. Анализ этой статьи позволяет выделить в предмете общего надзора два элемента⁷.

1-й элемент – *соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, названными в п. 1 указанной статьи поднадзорными субъектами*, а именно: федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Следует отметить, что, согласно сложившемуся в теории государства и права пониманию, соблюдение и исполнение являются методами реализации соответственно запретительных (охранительных) и обязывающих (регулятивных) правовых норм. Поэтому в предмет прокурорского надзора здесь включается реализация (применение) поднадзорными субъектами главным образом этих двух видов правовых норм, закрепленных в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ. Реализация дозволительных (диспозитивных) правовых норм, по общему правилу, в предмет прокурорского надзора не входит, исключение могут составлять случаи необходимости защиты общезначимого интереса средствами прокурорского надзора.

2-й элемент – *соответствие законам правовых актов, издаваемых перечисленными поднадзорными субъектами*. Под правовыми актами здесь понимаются как нормативные, так и ненормативные акты, порождающие, изменяющие или прекращающие определенные правоотношения (постановления, указы, приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения, решения и т.п.).

⁷ Такой подход к рассмотрению предмета общего надзора используется в подавляющем большинстве современных учебников по прокурорскому надзору, см., например: Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов / под ред. Г.П. Химичевой. – С. 98–99; Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА, 2004. – С. 202; *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М.: Изд. дом «Городец», 2005. – С. 140–141; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 120.

Предмет прокурорского надзора конкретизируется через определение его пределов, что применительно к общему надзору сделано также в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, в котором *пределы* этого надзора проведены *по кругу поднадзорных субъектов и по кругу нормативных актов, за соблюдением и исполнением которых осуществляется надзор*.

В круге поднадзорных субъектов, определенном в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре и уже приведенном выше, можно выделить следующие группы субъектов.

1-я группа – *федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти*. Следует уточнить, что согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями и дополнениями), к настоящему времени в системе федеральных органов исполнительной власти выделяются только три вида таких органов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Названные органы могут образовывать и возглавлять свои органы или подразделения (управления, отделы) в регионах, которые также поднадзорны прокурорам.

2-я группа – *представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ*. Согласно Федеральному закону от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в систему органов государственной власти субъекта РФ включаются законодательные (представительные) органы, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта РФ. Эти органы образуются и их конкретные наименования (с учетом исторических, национальных и иных традиций субъектов РФ) определяются в соответствии с конституциями (уставами) субъектов РФ. Например, в различных субъектах РФ для представительного (законодательного) органа используются такие наименования, как дума, совет, народный хурал, для исполнительного органа – администрация (обычно подразделяется на управления, департаменты, комитеты), правительство (обычно подразделяется на министерства), с губернатором или президентом во главе.

3-я группа – *органы местного самоуправления*. Это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, – согласно

ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эти органы не входят в систему органов государственной власти и действуют в городских, сельских поселениях, иных населенных территориях, именуемых муниципальными образованиями. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Например, представительный орган может именоваться думой, советом, исполнительный орган – мэрией (возглавляется мэром), администрацией (обычно возглавляется управляющим).

4-я группа – *органы военного управления*. Систему этих органов составляют: возглавляемый Министром обороны РФ центральный орган – Министерство обороны РФ и подчиненные ему органы управления военных округов, иные органы военного управления (в соединениях, гарнизонах, иных местах дислокации Вооруженных Сил РФ), территориальные органы (военные комиссариаты).

5-я группа – *органы контроля*. Это многочисленные органы вневедомственного контроля, как входящие в систему федеральных органов исполнительной власти (и образующие подразделения в регионах), например – Федеральные службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере экологии и природопользования, по технологическому надзору, так и созданные органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

6-я группа – *должностные лица указанных выше органов*. К таковым следует относить лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в указанных выше органах.

7-я группа – *субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания*. Такими субъектами, в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», являются общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ в порядке, установленном ст. 10 этого Закона, и члены этих комиссий.

8-я группа – органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Формы и виды коммерческих и некоммерческих организаций, виды их органов управления определены в ГК РФ (глава 4) и уточнены в специальных Федеральных законах (например, ФЗ от 26.12.1995 г. «Об акционерных обществах», ФЗ от 08.02.1998 г. «Об обществах с ограниченной ответственностью», ФЗ от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях»). В этих же нормативных актах определены и виды органов управления этих организаций, в первую очередь коллегиальные – общие собрания (акционеров, участников и т.п.), советы (учредителей, директоров и т.п.), правления, дирекции и другие. Для непрерывного руководства текущей деятельностью указанных организаций предусматривается создание в них единоличных исполнительных органов, которые именуются президентами, генеральными директорами, директорами и т.п. Именно эти единоличные органы управления подразумеваются под термином «руководители».

Круг нормативных актов, за соблюдением и исполнением которых осуществляется общий надзор, определен в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре указанием на Конституцию РФ и законы, действующие на территории РФ. К законам, действующим на территории РФ (наряду с указанной отдельно Конституцией РФ – законом, имеющим высшую юридическую силу), относятся федеральные конституционные законы и федеральные законы, действующие на всей территории РФ, а также законы субъектов РФ, действующие на территориях соответствующих субъектов РФ. Таким образом, за соблюдением и исполнением подзаконных актов, к которым относятся указы (в том числе Указы Президента РФ), постановления (в том числе Постановления Правительства РФ), положения, приказы, инструкции и другие акты, общий надзор (как и прокурорский надзор в целом – согласно п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре) не осуществляется⁸.

Следует добавить, что прокурорский надзор, включая его рассматриваемую отрасль, должен осуществляться также за соблюдением, исполнением общепризнанных принципов и норм международного права (точнее, нормативных актов, их содержащих) и международных договоров РФ. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, они являются составной частью правовой системы РФ, и если международным договором

⁸ В литературе изложены и другие мнения, см.: Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов / под ред. Г.П. Химичевой. – С. 99; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 121.

РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Пределы общего надзора проводятся также «с позиции реализации организационных форм деятельности прокуратуры»⁹. Так, в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре закреплено, что при осуществлении данного надзора органы прокуратуры *не подменяют иные государственные органы* и проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Эта норма соответствует традиционным представлениям о пределах прокурорского надзора, включая общий надзор, *по его характеру* как особого вида государственной деятельности, согласно которым прокурор при осуществлении надзора *не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и не имеет в отношении них административных полномочий*, чем призваны заниматься иные государственные органы.

1.3. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора)

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора целесообразно рассмотреть¹⁰, используя их классификацию на две группы в зависимости от основных целей, на которые они направлены (т.е. от их предназначения):

1-я группа – полномочия по выявлению нарушений законов, которые в основном закреплены в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре;

2-я группа – полномочия по устранению и предупреждению выявленных нарушений законов, закрепленные в основном в п. 2 и 3 Закона о прокуратуре, реализуемые в форме вынесения актов прокурорского надзора (ст. ст. 23–25.1 Закона о прокуратуре).

Группу полномочий по выявлению нарушений законов составляют следующие полномочия.

1. *По предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов.* Это

⁹ Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 191.

¹⁰ Достаточно подробную характеристику общенадзорных полномочий прокурора см. также: Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник. – М.: Зерцало, 2000. – С. 110–119; Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – С. 209–221; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 125–130.

полномочие прокурора не может быть ограничено установленными на ведомственном или локальном уровне правилами пропускного режима, действующими на территориях и в помещениях поднадзорных органов. В то же время для вхождения на территорию и в помещения особо режимных (секретных) объектов прокурору необходимо иметь соответствующий допуск, дающий право работать с документами и иными материалами, содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне.

2. *Иметь доступ к документам и материалам поднадзорных органов, на территории и в помещения которых прокуроры вошли, реализуя предыдущее полномочие.* Под документами понимаются любые имеющиеся в посещенном прокурором месте правовые акты (как нормативные, так и ненормативные – приказы, положения, указания, распоряжения, инструкции и др.), счетно-бухгалтерская документация (например, отчеты, балансы, платежные требования, ведомости), техническая документация (например, чертежи, схемы, карты) и т.п. В качестве документов могут выступать как письменные, так и электронные носители информации. Под материалами понимаются, в частности, образцы продукции, сырья, технологического оборудования. Для доступа к документам и материалам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну (т.е. с грифом «секретно» и «совершенно секретно»), прокурор должен иметь соответствующий допуск. Прокурор не вправе (кроме случаев, оговоренных в законе) разглашать полученные им в результате использования рассматриваемого полномочия сведения, содержащие государственную тайну, а также иную охраняемую законом тайну (коммерческую, информацию медицинского, личного и семейного характера и т.п.).

3. *Проверять исполнение законов.* Это комплексное полномочие (поскольку при его реализации используются и все иные полномочия по выявлению нарушений законов) называется также полномочием осуществлять проверки исполнения законов на месте, которые являются основным видом прокурорских надзорных проверок. Данное полномочие является наиболее важным и эффективным среди других полномочий по выявлению нарушений законов, его содержание и методы реализации будут подробно рассмотрены далее.

Вышеизложенные три полномочия закреплены в абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, по смыслу которого для реализации этих полномочий требуется поступление в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона (т.е. повод).

4. *Требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.* Это полномочие имеет содержательное сходство с изложенным выше вторым полномочием из абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. Однако прокурор, реализуя рассматриваемое полномочие, не находится в месте нахождения требуемых документов, материалов и других сведений, а формулирует соответствующее требование на своем рабочем месте, передавая его через средства связи. Кроме того, он не обязан обосновывать это требование ссылкой на поступление в органы прокуратуры определенной информации о фактах нарушения закона, поскольку рассматриваемое полномочие может реализовываться и без поступления такой информации, т.е. даже лишь по усмотрению (инициативе) прокурора. Реализация данного полномочия зачастую позволяет обойтись без использования вышеизложенных полномочий. Именно реализация данного полномочия позволяет прокурору обеспечить надзор за законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами (что составляет элемент предмета общего надзора), независимо от поступления информации о нарушениях законности, т.е. в соответствии с п. 3 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

5. *Требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.* Специалисты – лица, обладающие специальными познаниями в определенных сферах деятельности поднадзорных объектов. Необходимость в таких познаниях для успешного осуществления общего надзора очевидна, учитывая широкозахватный характер этой отрасли и невозможность наличия достаточного объема таких познаний о столь широком круге поднадзорных сфер деятельности у самих прокуроров. Обладание специальными познаниями у лиц, привлекаемых в качестве специалистов, должно подтверждаться соответствующими сведениями об опыте работы, достижениях в ней, например, профессиональных званиях, ученых степенях, научных успехах и т.п. Для реализации данного полномочия также не обязательно поступление в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона.

6. *Требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов проведения проверок по поступившим в органы проку-*

ратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Как проверка, так и ревизия являются разновидностями исследования (расследования) конкретных фактов, но ревизия, в отличие от проверки, является исследованием большого числа документов, отражающих финансово-хозяйственную деятельность проверяемого объекта, с использованием специальных познаний в области бухгалтерского учета. Материалы и обращения, как поводы для реализации рассматриваемого полномочия, могут поступить как от физических лиц, так и от различных государственных органов, должностных лиц, юридических лиц, например от редакций СМИ, ревизионных комиссий коммерческих и некоммерческих организаций. Адресатами рассматриваемого требования прокурора являются органы вневедомственного контроля либо органы, вышестоящие по отношению к организации, где необходимо провести проверку или ревизию.

Вышеизложенные полномочия, обозначенные цифрами 4, 5, 6, закреплены в абз. 3 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре и обычно реализуются путем направления в адрес руководителя или другого должностного лица поднадзорного органа через средства связи соответствующего письменного требования прокурора.

7. *Вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.* Это полномочие, закрепленное в абз. 4 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, включает в себя право прокурора не только собственнo вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, но и получать эти объяснения у них. Объяснения могут быть получены как в устной форме (в этом случае они, как правило, фиксируются письменно получившим их прокурором), так и в письменной форме (дающее объяснения лицо собственноручно излагает их письменно).

8. *Проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.* Этим полномочием, призванным служить дополнительным правовым средством в области борьбы с коррупцией, прокуроры наделены согласно п. 1 ст. 9.1 Закона о прокуратуре с момента его дополнения данной статьей Федеральным законом от 17.07.2009 г. № 171-ФЗ.

9. Рассматривать поступающие от органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них являющихся объектами данного контроля (надзора) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

10. Рассматривать поступающие от органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Названные последними два полномочия возложены на органы прокуратуры также относительно недавно и закреплены соответственно в ч. 6.1 ст. 9 и ч.ч. 5, 9 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Группу полномочий по устранению и предупреждению выявленных нарушений законов составляют следующие полномочия.

1. *Возбуждать производство (дело) об административном правонарушении.* Полномочие осуществляется, если в выявленных фактах нарушения закона содержатся признаки состава административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). При этом прокурор руководствуется ст.ст. 28.1, 28.2, 28.4, 28.5, 28.7 КоАП РФ. Данное полномочие реализуется посредством вынесения постановления о возбуждении дела (производства) об административном правонарушении, которое прокурором направляется для рассмотрения в соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ.

2. *Требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.* Это полномочие используется для реагирования на выявленные нарушения закона, которые не являются преступлениями или административными правонарушениями, но являются основаниями для привлечения лиц, совершивших эти нарушения закона, к дисциплинарной или материальной ответственности. Рассматриваемое требование прокурор обычно адресует органу или должностному лицу, уполномоченным привлекать к указанным видам ответственности, излагая его в числе других требований прокурора в резолютивной (требовательной) части такого акта прокурорского надзора как представление об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре).

3. *Предостерегать о недопустимости нарушения закона.* Данное полномочие реализуется при получении прокурором сведений о готовящихся противоправных деяниях, а иногда об уже имевших место незначительных нарушениях закона, которые в случае продолжения их совершения могут приобрести характер опасных противоправных деяний, в частности повлечь причинение серьезного вреда охраняемым законом правам и интересам. Это полномочие заключается в сообщении о наличии у прокурора указанных сведений лицу, относительно готовящихся противоправных деяний которого эти сведения, о недопустимости совершения им этих деяний, о виде ответственности, к которой это лицо может быть привлечено в случае совершения такого деяния. Реализуется данное полномочие посредством вынесения специального акта прокурорского надзора – предостережения о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1. Закона о прокуратуре).

Вышеизложенные три полномочия закреплены в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре

4. *Направлять соответствующие материалы в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства.* Этим полномочием прокурор наделен в настоящее время согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ). С его помощью он реагирует должным образом на такие выявленные им факты нарушения закона, в которых содержатся признаки преступления. Данным полномочием с 07.09.2007 г.¹¹ было заменено имевшееся у прокурора до этого полномочие непосредственно возбуждать уголовное дело. Реализация данного полномочия оформляется вынесением постановления.

5. *Освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.* Данное полномочие закреплено в абз. 2 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре. Оно существенно отличается от других полномочий рассматриваемой группы тем, что позволяет прокурору не обращаться с требованием (просьбой) об устранении нарушения закона к органам, руководителям, должностным лицам, правомочным это сделать, а непосредственно своим решением устранять такие нарушения. Такой харак-

¹¹ Дня вступления в силу Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

тер рассматриваемого полномочия вызван существенностью вреда, причиняемого правам и свободам человека и гражданина незаконными административными задержаниями, и необходимостью оперативного реагирования на эти нарушения закона. Однако ввиду особого положения суда в правовом государстве данное полномочие прокурор может реализовывать только в отношении незаконных административных задержаний, осуществленных на основании решений несудебных органов. Незаконным административное задержание будет в случае нарушения требований, закрепленных в ст.ст. 27.3–27.6 КоАП РФ. Реализация рассматриваемого полномочия включает в себя обязательное вынесение прокурором постановления.

6. *Опротестовывать противоречащие закону правовые акты.* Полномочие закреплено в абз. 3 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре и состоит в требовании прокурора полностью или частично отменить противоречащий (несоответствующий) закону правовой акт, либо привести этот акт в соответствие с законом. Оно обращается к самому принявшему акт должностному лицу или органу, либо к вышестоящему должностному лицу или органу (обычно в случаях, когда первичное обращение к субъекту, принявшему акт, не дало нужного прокурору результата). Данное требование обосновывается и излагается в специально для этого предназначенном акте прокурорского надзора – протесте на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона о прокуратуре), который и направляется определенному из указанных адресатов.

7. *Обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов недействительными.* Данное полномочие также закреплено в абз. 3 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре и обычно используется прокурором в случаях, когда реализация предыдущего полномочия не дала нужного ему результата. По содержанию оно похоже на предыдущее полномочие, но обращено к суду – органу, занимающему особое место в системе государственных органов и уполномоченному на принятие качественно иных видов решений, по сравнению с адресатами протестов. Соответствующим образом уточняется и содержание рассматриваемого полномочия – оно также состоит в требовании, но это требование (а точнее, просьба) о признании противоречащего закону правового акта недействительным. Данное требование обосновывается и излагается в заявлении о признании конкретного правового акта недействительным, которое подается в суд (общей юрисдикции) или арбитражный суд. Все это должно быть сде-

лано в соответствии с правилами процессуального законодательства, а точнее – главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), глав 23 и 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Следует учитывать, что, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П, норма, содержащаяся во взаимосвязанных п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, п. 2 ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, наделяющая прокурора правом обращаться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов РФ противоречащими федеральному закону, признана несоответствующей Конституции РФ. Соответственно реализация полномочия обращаться в суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов здесь ограничивается – прокурор не вправе обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о признании противоречащих федеральному закону положений таких нормативных правовых актов, как конституции и уставы субъектов РФ недействительными.

Кроме того, Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 6-П положение абз. 3 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре в части, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием признавать закон субъекта РФ, противоречащий федеральному закону, недействительным и утрачивающим юридическую силу, также признано не соответствующим Конституции РФ. Поэтому, учитывая неконституционность такого полномочия суда общей юрисдикции, прокурор также не вправе обращаться в этот суд с требованием о признании закона субъекта РФ, противоречащего федеральному закону, недействительным. В то же время, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его названном Постановлении, и положению ст. 253 ГПК РФ, суд общей юрисдикции вправе признавать закон субъекта РФ, противоречащий федеральному закону, недействующим (и не подлежащим применению) полностью или в части, а прокурор имеет право обращения в этот суд с соответствующим требованием.

8. *Вносить представление об устранении нарушений закона.* Данное полномочие закреплено в абз. 4 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре. В отличие от опротестования – полномочия, направленного на устранение нарушений закона, выразившихся в виде издания незаконных правовых актов, оно направлено на устранение любых видов нарушений законов – в первую очередь, незаконных действий (бездействия) как наиболее

часто встречающихся видов нарушений законов. При этом основания для реализации рассматриваемого полномочия возникают в случаях выявления в сфере деятельности определенного поднадзорного объекта систематических нарушений законов, либо единичного, но существенного нарушения закона, а также их причин и им способствующих условий, которые формируют тенденцию к дальнейшему повторению этих нарушений. Соответственно данное полномочие заключается в требовании принять конкретные меры по устранению выявленных нарушений законов, их причин и условий, им способствующих, а также предложении такого рода мер. Это требование обращено к органу или должностному лицу, имеющим полномочия и возможность его исполнить. Оно обосновывается и излагается в представлении как акте прокурорского надзора (ст. 24 Закона о прокуратуре), который и направляется определенному из указанных адресатов.

9. *При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов вносить в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.* Это полномочие закреплено в п. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре и реализуется прокурорами по результатам осуществления названного выше полномочия проводить антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Необходимо отметить, что, согласно п. 2 и 3 ст. 22, а также ст. 54 Закона о прокуратуре, рассмотренными выше полномочиями, составляющими группу полномочий по устранению и предупреждению выявленных нарушений законов, наделены только руководители органов прокуратуры – прокуроры и их заместители.

10. *Формировать ежегодный сводный план проведения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с последующим его размещением на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ.* Данное полномочие закреплено в ч. 7 ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и возложе-

но на Генеральную прокуратуру РФ. Оно осуществляется после того, как нижестоящие органы прокуратуры, согласно ч.ч. 6.1, 6.4 ст. 9 названного Закона, рассмотрят поступившие от органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них являющихся объектами данного контроля (надзора) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обобщат эти планы и направят в Генеральную прокуратуру РФ.

11. *Принимать решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя или об отказе в ее проведении.* Согласно ч. 10 ст. 10 вышеназванного Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, это полномочие реализуется руководителем органа прокуратуры (прокурором или его заместителем) по результатам рассмотрения поступившего от органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя и прилагаемых к нему документов.

1.4. Акты прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)

При осуществлении общего надзора в качестве форм реализации полномочий по устранению и предупреждению выявленных нарушений закона используются восемь видов актов прокурорского надзора. Все выносимые акты прокурорского надзора должны соответствовать общим требованиям законности и обоснованности. Кроме того, в качестве общего требования ко всем таким актам в сфере общего надзора следует отметить изложенное в п. 16 названного выше Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 предписание: «В документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц».

Теперь обратимся к подробной характеристике каждого из используемых в сфере общего надзора видов актов прокурорского надзора.

1. *Протест.* Этот прокурорский акт в сфере общего надзора является специальной формой реализации ранее рассмотренного общенадзор-

ного полномочия опротестовывать противоречащие закону правовые акты. Основание, порядок и правовые последствия вынесения протеста закреплены в ст. 23 Закона о прокуратуре. Основанием его вынесения является выявленное противоречие (несоответствие) закону правового акта поднадзорного органа или должностного лица. Протест приносится на противоречащий закону правовой акт руководителем органа прокуратуры (прокурором или его заместителем), адресуется органу или должностному лицу, издавшим этот акт, либо вышестоящему органу или вышестоящему должностному лицу, у которых возникает обязанность рассмотреть протест не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании этого органа. При исключительных же обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить в протесте сокращенный срок его рассмотрения – в этом случае у адресата протеста возникает обязанность его рассмотреть в течение именно данного сокращенного срока. Если протест будет рассматриваться коллегиальным органом, то возникает также обязанность сообщить прокурору, принесшему протест, о дне заседания. У органа или должностного лица, которым направлен протест, возникает также обязанность незамедлительно в письменной форме сообщить прокурору о результатах рассмотрения протеста.

В структуре протеста можно выделить три части.

Во-первых, вводную часть. В ней указываются адресат (обычно в правом верхнем углу листа), наименование приносимого прокурорского акта (протест), название, номер, дата принятия правового акта, на который приносится протест, орган или должностное лицо, издавшие этот акт. В этой же части (чаще в левом верхнем углу листа) обычно размещается отпечаток штампа прокуратуры с отметками исходящих номера и даты.

Во-вторых, описательно-мотивировочную часть. В ней излагаются содержание опротестованного правового акта или его части (статья, пункта и т.п.), противоречащее закону. Далее приводится конкретная статья (ее пункт, абзац и т.п.) и основные реквизиты (название, дата принятия и номер) этого закона, где содержится норма, в противоречии с которой находится содержание опротестованного правового акта или его части, обычно приводится и содержание данной нормы. Здесь же

отмечается, в чем суть нарушения указанной нормы закона. В завершение данной части делается ссылка на уполномочивающую прокурора на принесение протеста ст. 23 Закона о прокуратуре.

В-третьих, резолютивную (требовательную) часть. Эта часть начинается со слова «прошу» (или «требую») и включает в себя последовательное изложение требований прокурора: 1) отменить опротестованный правовой акт или его часть (статью, пункт и т.п.), либо привести его в соответствие с указанным в описательно-мотивировочной части законом, при этом точно указываются название, номер, дата принятия опротестованного правового акта, орган или должностное лицо, издавшие этот акт; 2) рассмотреть принесенный протест не позднее десятидневного (или иного обоснованного и указанного прокурором в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре) срока с момента его поступления; 3) незамедлительно и в письменной форме сообщить прокурору о результатах рассмотрения протеста. Не исключено и изложение требований об устранении конкретных последствий исполнения опротестованного правового акта. Если протест предстоит рассматривать коллегиальному органу, то прокурор также излагает требование сообщить ему о дне заседания. Завершается протест указанием должности, классного чина, фамилии и инициалов прокурора, принесшего протест, его подписью и оттиском гербовой печати прокуратуры.

По отношению к таким правовым актам, как постановления по делам об административных правонарушениях, выносимые поднадзорными органами и должностными лицами по основаниям и в порядке, предусмотренными в КоАП РФ, прокурору при выборе оснований, формы и порядка реагирования следует также руководствоваться КоАП РФ. Основания реагирования прокурора на постановление по делу об административном правонарушении заключаются в выявленных незаконности и (или) необоснованности этого постановления, что уточнено в п.п. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ. Форма реагирования прокурора согласно п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ также именуется протестом. Согласно ст. 30.10 КоАП РФ, протесты прокурора на не вступившее в законную силу (т.е. если не истек 10-дневный срок обжалования и опротестования) постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам (протестам) на это постановление приносятся в порядке и в сроки, установленные ст.ст. 30.1–30.3 КоАП РФ. Следует отметить, что, согласно ст. 30.1 КоАП РФ, протест прокурора на постановление по делу об ад-

министративном правонарушении, в отличие от порядка, установленного в ст. 23 Закона о прокуратуре, приносится в районный суд, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу (выбор из этих вариантов зависит от вида органа или должностного лица, вынесшего опротестованное постановление). В то же время, согласно ст. 30.2 КоАП РФ, протест прокурора на такое постановление все же подается в орган или должностному лицу, вынесшим его, которые обязаны в течение 3 суток направить протест со всеми материалами в суд, вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Суд, вышестоящий орган или вышестоящее должностное лицо, которым направлен протест, обязаны рассмотреть его в порядке и в сроки, установленные ст.ст. 30.4–30.8 КоАП РФ. Далее, согласно ст. 30.12 КоАП РФ, вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы в порядке надзора прокурорами субъектов РФ и их заместителями, Генеральным прокурором РФ и его заместителями, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорами военных округов, флотов и приравненными к ним прокурорами, Главным военным прокурором и их заместителями. Такие протесты, согласно ст. 30.13 КоАП РФ, приносятся в федеральные суды общей юрисдикции субъектов РФ (краев, областей и т.п.), в Верховный Суд РФ, в Высший Арбитражный Суд РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством, в окружные (флотские) военные суды и Военную коллегия Верховного Суда РФ в соответствии с законодательством о военных судах.

2. *Заявление в суд.* Этот прокурорский акт в сфере общего надзора служит формой реализации полномочия обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов недействительными. Основанием его составления и подачи в суд прокурором, так же, как и основанием вынесения протеста прокурора, служит, согласно ст. 23 Закона о прокуратуре, выявленное противоречие (несоответствие) закону правового акта поднадзорного органа или должностного лица. Выбор в конкретной ситуации в качестве акта прокурорского реагирования на противоречащий закону правовой акт именно заявления в суд, а не протеста, обычно дополнительно обосновывается отсутствием должного результата от предшествующего реагирования на этот правовой акт путем принесения протеста. В то же время, поскольку обращение с заявлением в суд возможно только в поряд-

ке, предусмотренном процессуальным законодательством, прокурору следует делать это, ориентируясь на основания подачи таких заявлений и требования к ним, которые изложены в статьях процессуальных кодексов, а именно: в ч.ч. 1 и 5 ст. 251 ГПК РФ – при обращении в суд общей юрисдикции с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим; в ч. 2 ст. 192 и ст. 193 АПК РФ – при обращении в арбитражный суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим; в ч. 2 ст. 198 и ст. 199 АПК РФ – при обращении в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными. Кроме того, прокурору необходимо соблюдать и иные правила обращения в суд с такого рода заявлениями, установленные для каждого из трех перечисленных вариантов заявлений в главе 23 ГПК РФ, главе 23 АПК РФ и главе 24 АПК РФ.

В структуре заявления в суд, как и в структуре протеста, можно выделить три части. Во вводной части, прежде всего, указываются (обычно в правом верхнем углу листа): суд, в который подается заявление; заявитель – прокурор (его должность) и адрес места нахождения возглавляемой им прокуратуры, заинтересованное лицо (возможно лица) – орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый правовой акт. Затем излагается наименование формы обращения в суд – заявление о признании недействительным (недействующим) правового акта с указанием его названия, наименования принявшего его органа или должностного лица, номера, даты принятия. В этой же части обычно размещается и оттиск штампа прокуратуры с отметками исходящих номера и даты.

В описательно-мотивировочной части заявления в суд содержание в основном аналогичное рассмотренному выше содержанию такой же части протеста прокурора. Дополнительно, в соответствии с требованиями ч. 5 ст. 251 ГПК РФ, п. 3 ч. 1 ст. 193 АПК РФ, п. 3 ч. 1 ст. 199 АПК РФ, должно быть указание на определенные права и законные интересы, нарушаемые оспариваемым правовым актом. Кроме того, в завершение данной части делается ссылка на статьи процессуальных кодексов, дающие прокурору право подачи данного заявления, содержащие требования к нему, а также предусматривающие виды возможных решений суда по такому заявлению. В зависимости от вида суда и от того, нормативный или ненормативный правовой акт оспаривается в заявлении, – это ст.ст. 251, 253 ГПК РФ либо ст.ст. 192, 193, 195 АПК РФ, либо ст.ст. 198, 199, 201 АПК РФ.

В резолютивной части, именуемой традиционно в заявлениях в суд «просительной» и начинающейся также традиционным словом «прошу», излагается требование прокурора признать оспариваемый правовой акт (с указанием его названия, наименования принявшего его органа или должностного лица, номера, даты принятия) недействительным или недействующим – в зависимости от вида решения, правом вынесения которого по данному заявлению наделен суд. Ниже излагается перечень прилагаемых документов, среди которых обязательно должна быть копия оспоренного правового акта. Завершается заявление в суд указанием должности, классного чина, фамилии и инициалов подавшего его прокурора, его подписью и оттиском гербовой печати прокуратуры.

3. *Представление.* Этот акт прокурорского надзора весьма универсален в плане возможностей прокурорского реагирования с его помощью на различные виды выявленных нарушений законов и его направленности как на устранение, так и на предупреждение этих нарушений. Рассматриваемый прокурорский акт в сфере общего надзора выступает, прежде всего, формой реализации соответствующего полномочия внести представление об устранении нарушений закона. Кроме того, с помощью этого акта обычно реализуется и полномочие требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной (кроме уголовной и административной) установленной законом ответственности. Основание, порядок и правовые последствия внесения представления закреплены в ст. 24 Закона о прокуратуре. Основанием его внесения выступают выявленные нарушения закона в сфере деятельности поднадзорных органа или должностного лица. При этом, как принято понимать в теории и практике прокурорского надзора, основание для внесения прокурором представления об устранении нарушений закона, безусловно, имеется в случае выявления в сфере деятельности определенного поднадзорного субъекта систематических нарушений законов. Кроме того, нередко в качестве основания для внесения представления рассматривается выявленное единичное, но существенное нарушение закона. Обычно требующие реагирования в форме внесения прокурором представления нарушения законов выражаются в виде ряда действий (или проявлений бездействия), но не исключается внесение представления и на систематически повторяющееся принятие незаконных правовых актов (нелишне даже в дополнение к протестам, уже принесенным на каждый из этих актов). Следует добавить, что изложенные основания внесения пред-

ставления должны быть дополнены также выявлением причин нарушений закона и условий, им способствующих, учитывая предупредительную (профилактическую) направленность этого прокурорского акта. Представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить выявленные нарушения закона. У этого органа или должностного лица после внесения ему представления появляются обязанности: безотлагательно его рассмотреть; в течение месяца со дня его внесения принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер сообщить прокурору в письменной форме. При рассмотрении же представления коллегиальным органом прокурору должно быть сообщено о дне заседания.

В структуре представления также можно выделить три части.

Во вводной части излагаются адресат (обычно в правом верхнем углу листа), наименование прокурорского акта – представление с указанием об устранении нарушений какого закона или рода (отрасли) законодательства (например, трудового) оно вносится. В этой же части (чаще в левом верхнем углу листа) обычно размещается оттиск штампа прокуратуры с отметками исходящих номера и даты.

В описательно-мотивировочной части обычно вначале отмечается факт проведения проверки (с указанием ее даты и места проведения), а также источник информации (повод), которым было инициировано ее проведение. Затем последовательно описываются выявленные факты нарушений закона с указанием лиц, виновных в их допущении или попустительствующих этому, и конкретные статьи (их пункты, абзацы и т.п.) закона (с приведением его реквизитов – названия, даты принятия, номера), где содержатся нормы, нарушение которых усматривается в выявленных фактах, рекомендуется приводить и содержание данных норм. Рекомендуется давать такую правовую оценку последовательно каждой из описанных групп выявленных фактов нарушений закона. Далее излагаются причины выявленных нарушений законов и условия, им способствующие, что является отличительной особенностью содержания представления. В завершение данной части делается ссылка на уполномочивающую прокурора на внесение представления ст. 24 Закона о прокуратуре.

В резолютивной (требовательной) части, начинающейся словом «прошу» (или «предлагаю»), последовательно излагаются требования и предложения прокурора: 1) безотлагательно рассмотреть настоящее

представление; 2) в течение месяца со дня его внесения принять конкретные меры по устранению нарушений законов, их причин и условий, им способствующих, в этом же пункте (или в отдельных пунктах) прокурор предлагает такого рода меры, а также требует привлечь виновных лиц к установленной законом ответственности (иной, кроме уголовной и административной); 3) о результатах принятых мер сообщить прокурору в письменной форме. Если представление предстоит рассматривать коллегиальному органу, то прокурор также излагает требование сообщить ему о дне заседания. Завершается представление также указанием должности, классного чина, фамилии и инициалов прокурора, принесшего протест, его подписью и оттиском гербовой печати прокуратуры¹².

4. *Постановление.* Путем вынесения этого прокурорского акта, предусмотренного ст. 25 Закона о прокуратуре, в сфере общего надзора, прежде всего, реализуется полномочие возбуждать производство (дело) об административном правонарушении. Кроме того, по результатам общенадзорной деятельности прокурор, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может вынести постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства. Основанием вынесения прокурором этого акта при осуществлении общего надзора является наличие в выявленных фактах нарушений закона в первом случае признаков события административного правонарушения, во втором – признаков преступления. При этом для вынесения постановления о возбуждении производства (дела) об административном правонарушении у прокурора, согласно ч. 3 ст. 28.1. КоАП РФ, должны иметься достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Аналогично при вынесении постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурору следует руководствоваться установленным в ч. 2 ст. 140 УПК РФ требованием к основанию для возбуждения уголовного дела в виде наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления. После вынесения постановления о возбуждении дела об административ-

¹² С достаточно полной и правильной иллюстрацией содержания общенадзорного представления прокурора, как и рассмотренного ранее протеста прокурора, можно ознакомиться, обратившись к не потерявшей до настоящего времени актуальности работе А.М. Рекунова, см.: Образцы актов прокурорского надзора / под ред. А.М. Рекунова. – М.: Юрид. лит., 1980.

ном правонарушении оно подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом, к которым оно направляется согласно его постановляющей части. После вынесения же прокурором постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ следственный орган или орган дознания, к которому оно направляется, должен принять решение о возбуждении уголовного дела или другое решение согласно ст. 145 УПК РФ.

Структура постановления традиционно состоит из трех частей – вводной, описательно-мотивировочной и постановляющей. Реквизиты и содержание частей рассматриваемого акта различается в зависимости от того, какое из решений оформляется постановлением – о возбуждении дела об административном правонарушении или о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства. В то же время содержание вводной части в обоих случаях почти одинаковое. В ней излагаются наименование акта (постановление) с указанием на решение, оформляемое этим актом, затем дата и место вынесения, должность, классный чин, фамилия, инициалы прокурора, вынесшего постановление, рассмотренные источники информации, из которых были установлены основания для его вынесения.

В целом, реквизиты и содержание частей постановления о возбуждении дела об административном правонарушении определяются требованиями к протоколу об административном правонарушении, установленными в ст. 28.2 КоАП РФ, поскольку в ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ, посвященной возбуждению дела об административном правонарушении прокурором, указывается на необходимость включения в постановление прокурора о возбуждении такого дела сведений, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ.

В соответствии с указанными статьями КоАП РФ и выработанной прокурорской практикой формой постановления о возбуждении дела об административном правонарушении содержание описательно-мотивировочной и постановляющей частей такого постановления следующее. В описательно-мотивировочной части после слова «установил» последовательно и в емкой форме излагаются факты (фабула), содержащие признаки определенного состава административного правонарушения, т.е. когда, кто, где, что и при каких обстоятельствах совершил. Здесь же указывается статья (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающая со-

став административного правонарушения, признаки которого содержатся в изложенных фактах, и приводится соответствующая диспозиция данной статьи (части статьи) КоАП РФ. Далее делается ссылка на регламентирующие возбуждение дела об административном правонарушении ст.ст. 28.1, 28.2, 28.4, 28.8 КоАП РФ, а также на одну из статей главы 23 КоАП РФ, определяющую орган или должностное лицо, уполномоченные рассматривать данное дело об административном правонарушении. В постановляющей части после слова «постановил» последовательно излагаются решения (и просьбы) прокурора: 1) возбудить дело об административном правонарушении в отношении лица (указываются его должность, ФИО, дата и место рождения, место жительства); 2) направить постановление и материалы в суд, в орган или должностному лицу (указывается, в какой именно суд или орган, какому именно должностному лицу) для рассмотрения по существу; 3) о результатах рассмотрения (а если прокурор желает участвовать в рассмотрении, то о дне и месте рассмотрения) известить прокурора. Затем указываются должность, классный чин, фамилия, инициалы прокурора, ставится его подпись и гербовая печать прокуратуры. Ниже делаются записи о разъяснении лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, прав и обязанностей, предусмотренных ст.ст. 24.2–24.4, 25.5, 25.13, 28.2, 29.5–29.7, 30.1–30.3 КоАП РФ, и вручении ему копии постановления, что заверяется его подписями с указанием дат подписания, приводятся его объяснения и, возможно, иные сведения, необходимые для разрешения дела (о потерпевших, очевидцах и т.д.).

Кроме изложенных случаев вынесения постановления, в сфере общего надзора путем вынесения этого акта прокурор в соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре освобождает лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Основанием вынесения такого постановления выступают выявленный факт незаконного административного задержания лица по решению несудебного органа. После вынесения этого постановления решение несудебного органа считается отмененным, а административно задержанное лицо немедленно освобождается должностными лицами, обеспечивающими его задержание.

Реквизиты и содержание постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа, по сравнению с таковыми в постановле-

нии о возбуждении дела об административном правонарушении, не столь жестко формализованы, но определяются сущностью нарушения закона, на устранение которого это постановление направлено. Содержание вводной части, по сути, аналогично содержанию этой части рассмотренных выше постановлений прокурора. В описательно-мотивировочной части после слова «установил» излагаются выявленные факты незаконного задержания лица по решению несудебного органа, т.е. когда, кто, по какому именно решению и какого именно несудебного органа административно задержан и где содержится на момент вынесения постановления прокурора. Далее указывается, в чем заключается незаконность задержания – делается ссылка на статьи (части статей) КоАП РФ, приводятся нарушенные требования этих статей (частей статей). В конце этой части делается ссылка на абз. 2 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, уполномочивающий прокурора выносить данное постановление. В постановляющей части после слова «постановил» излагается решение прокурора – отменить решение (указывается его наименование, номер, дата вынесения) несудебного органа (какого именно), задержанное лицо (указываются ФИО и иные данные о личности) освободить из места, где оно содержится (указываются сведения о месте). Наконец, указываются должность, классный чин, фамилия, инициалы прокурора, ставится его подпись и оттиск гербовой печати прокуратуры.

5. *Предостережение о недопустимости нарушения закона.* Данный прокурорский акт, основания и порядок вынесения которого предусмотрены в ст. 25.1 Закона о прокуратуре, является специальной формой реализации полномочия предостерегать о недопустимости нарушения закона. Основанием его вынесения является наличие у прокурора сведений о готовящихся противоправных деяниях или об уже допущенных должностным лицом незначительных нарушениях закона (чаще в форме бездействия), которые в случае их допущения в будущем могут приобрести характер опасных противоправных деяний, в частности повлечь причинение существенного вреда охраняемым законом правам и интересам, за что виновные лица подлежат определенной ответственности. Предостережение о недопустимости нарушения закона направляется должностному лицу, относительно готовящихся противоправных деяний или допущенных незначительных нарушениях закона которого у прокурора имеются сведения, а при наличии у него сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителю общественного (религиозного) объ-

единения или иному лицу. Рекомендуются перед применением предостережения проводить проверку сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретного лица с истребованием от него письменных объяснений и объявлять этот акт под расписку лицу, которому он адресуется, непосредственно в прокуратуре¹³.

В структуре рассматриваемого прокурорского акта также можно выделить три части. Во вводной части указывается адресат, наименование прокурорского акта (предостережение о недопустимости нарушения закона), в левом верхнем углу листа обычно также размещается оттиск штампа прокуратуры с отметками исходящих номера и даты. В описательно-мотивировочной части описываются выявленные в результате применения прокурорских полномочий факты подготовки противоправных деяний или уже допущенных незначительных нарушений закона, которые в случае их допущения в будущем могут приобрести характер опасных противоправных деяний; конкретная статья (а также ее пункт, абзац и т.п.) и основные реквизиты (название, дата принятия и номер) закона, где содержится норма, запрещающая деяние, факты подготовки которого описаны, или закрепляющая обязанности, которые уже не исполняются, что может в будущем приобрести характер опасных противоправных деяний. В завершение этой части делается ссылка на ст. 25.1 Закона о прокуратуре, уполномочивающая прокурора на вынесение данного акта. Далее, в требовательной части, начинающейся словами «предостерегаю Вас», указывается, о недопустимости нарушения в будущем какого именно закона предостерегает прокурор, и разъясняются последствия допущения этого нарушения в виде привлечения к определенной ответственности (рекомендуется точно указать характер ответственности, например уголовная или административная, а также по возможности статью закона, эту ответственность предусматривающую). Завершается предостережение о недопустимости нарушения закона указанием должности, классного чина, фамилии и инициалов прокурора, его подписью и оттиском гербовой печати прокуратуры.

б. Исковое заявление. Данный акт, в соответствии с процессуальным законодательством составляемый и подаваемый в суд (общей юрисдикции или арбитражный), также может использоваться в качестве меры прокурорского реагирования в сфере общего надзора, наряду с рассмотренными прокурорскими актами, предусмотренными в статьях по-

¹³ Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 214.

священной этой отрасли надзора главы 1 раздела III Закона о прокуратуре. Так, типичным при осуществлении общего надзора будет использование подачи искового заявления как формы реализации исковой защиты интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в случаях установления материального вреда, причиненного этим публичным образованиям нарушением закона со стороны поднадзорных прокурору органов и лиц. При этом ст. 45 ГПК РФ без ограничений позволяет прокурору обращаться в суд общей юрисдикции с заявлениями, включая иски, в защиту названных публичных образований. В то же время ст. 52 АПК РФ сводит возможности обращения прокурора с иском в арбитражный суд лишь к случаям наличия оснований для предъявления иском о признании недействительными сделок или о применении последствий недействительности ничтожных сделок, совершенных органами государственной власти РФ, субъектами РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

Исковое заявление прокурора должно отвечать общим для всех исковых заявлений требованиям к реквизитам и содержанию, установленным в ст. 131 ГПК РФ и ст. 125 АПК РФ, с некоторыми особенностями. В нем также можно выделить три части – вводную, описательно-мотивировочную и требовательную (просительную). Во вводной части указываются: конкретный суд в качестве адресата, должность прокурора и в чьих интересах (Российской Федерации и т.д.) он предъявляет иск, а также место нахождения органа прокуратуры, сведения об ответчике – наименование и место нахождения (для юридического лица), ФИО и адрес места жительства (для физического лица), цена иска, если иск подлежит оценке. Затем приводится название акта – исковое заявление с указанием на род изложенных в нем исковых требований. В описательно-мотивировочной части излагаются факты, составляющие основание иска, т.е. факты нарушения или угрозы нарушения ответчиком защищаемых прокурором интересов (Российской Федерации и т.д.), иные факты, обосновывающие иски, а также доказательства, подтверждающие эти факты. Здесь же дается правовое обоснование исковых требований – указываются конкретные статьи (их пункты, абзацы и т.п.) и основные реквизиты (название, дата принятия,

номер) закона, где содержатся нормы, нарушенные деянием ответчика, определяющие, в чем заключаются защищаемые интересы, а также нормы, предусматривающие способы защиты этих интересов. В требовательной (просительной) части после слова «прошу» излагаются исковые требования прокурора, ниже его должность, классный чин, фамилия, инициалы, подпись, оттиск гербовой печати прокуратуры, затем описываются документы, в соответствии со ст. 132 ГПК РФ, ст. 126 АПК РФ прилагаемые к исковому заявлению.

7. *Требование об изменении нормативного правового акта.* С помощью этого узконаправленного акта реализуется полномочие, закрепленное в п. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре. Он вносится по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта при выявлении в нем коррупциогенных факторов в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт. В данном акте, кроме указания на выявленные коррупциогенные факторы и изложения собственно требования о соответствующем изменении нормативного правового акта, предлагаются и способы устранения этих факторов.

8. *Решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, решение об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки.* Данные решения прокуроров, как и предыдущий прокурорский акт, также относятся к недавно закрепленным в законодательстве узконаправленным видам актов прокурорского надзора. С помощью этих решений прокурорами реализуется соответствующее полномочие, предусмотренное ч. 10 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Реквизиты, структура и содержание данных решений прокурора в настоящее время определены в Приложениях 2 и 3 к Приказу Генерального прокурора РФ № 93 от 27.03.2009 г. «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Выбор в конкретной ситуации в качестве меры прокурорского реагирования определенного из рассмотренных видов актов зависит от ряда факторов – характера нарушений закона, их причин, распространенности, существенности последствий, степени вины нарушителя и т.д. В целом прокурорское реагирование должно быть своевременным (опе-

ративным), обоснованным, упреждающим, достаточно острым, комплексным, маневренным, адекватным и законченным, должно дополняться профилактическими мерами. Правильный выбор вида и составление акта прокурорского надзора во многом определяют эти качества прокурорского реагирования.

В завершение следует отметить, что в соответствии с приведенными статьями Закона о прокуратуре, а также положениями процессуального законодательства полномочием выносить рассмотренные акты прокурорского надзора наделяются только прокуроры, возглавляющие органы прокуратуры, и их заместители.

1.5. Механизм осуществления прокурорской проверки исполнения законов на месте в сфере общего надзора

Механизм осуществления прокурорской проверки исполнения законов на месте представляет собой механизм реализации закрепленного в абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре комплексного общеназорного полномочия проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Учитывая, что это полномочие является наиболее важным и играющим основную роль среди других полномочий по выявлению нарушений законов в сфере общего надзора, разработке методических и тактических приемов и рекомендаций, составляющих механизм его реализации, в теории и практике прокурорского надзора уделяется традиционно большое внимание. Рассмотрим наиболее общие приемы и рекомендации такого рода.

Прокурорская проверка исполнения законов на месте (далее – прокурорская проверка) – это разновидность исследования (расследования) фактов нарушений законов, проводимого на месте обнаружения этих фактов в целях проверки и уточнения первичной информации о них и установления этих фактов (обстоятельств) во всей полноте для последующего эффективного применения мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов.

В абз. 2 п. 2 ст. 21, абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре закреплено, что прокурорские проверки проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, т.е. содержится указание на повод и

основание для проведения этих проверок. Отсюда наличие таких повода и основания – необходимое условие для принятия решения об осуществлении прокурорской проверки и ее начала.

Под поводом для проведения прокурорской проверки обычно понимается источник, из которого прокурор получает информацию о нарушениях законов. Виды таких источников в Законе о прокуратуре не изложены. На восполнение этого пробела направлен п. 6 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195, в котором среди видов таких источников информации, в первую очередь, названы обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т.п., а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, затем дается указание «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 закона».

Под основанием понимается наличие сведений (информации) о нарушениях законов. При этом Закон о прокуратуре не закрепляет требования достаточности этих сведений для обоснованного предположения о том, что нарушение закона действительно имело место. В то же время в вышеприведенном содержании п. 6 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 сформулировано указание ориентироваться именно на достаточные данные о нарушениях закона.

Для выяснения наличия или отсутствия повода и основания для проведения прокурорской проверки, а также разрешения вопроса о принадлежности или непринадлежности обязанности рассмотрения и разрешения полученной первичной информации о нарушениях законов к кругу обязанностей получившего ее прокурора эта информация им предварительно изучается – определяется характер нарушения закона, принадлежность его к определенной сфере общественных отношений, дается начальная квалификация. По результатам такого предварительного изучения прокурор принимает решение о дальнейших действиях: осуществить прокурорскую проверку или не проводить ее, ограничившись, в частности, использованием других своих полномочий по выявлению нарушений законов, либо направить полученную информацию по принадлежности (подконтрольности, подведомственности, подсудности) в

другой государственный орган или в иной (по уровню, а возможно по территориальной компетенции) орган прокуратуры.

После принятия решения о проведении прокурорской проверки необходимо выбрать объекты и место этой проверки. Обычно этот выбор определяется содержанием и объемом полученной информации о нарушениях законов, характером этих нарушений и т.д. Необходимо также разрешить вопрос о виде предстоящей прокурорской проверки.

Прокурорские проверки можно разделить на виды по ряду оснований.

В зависимости от исходных материалов и масштаба исследуемых вопросов можно выделить проверки текущего характера и проверки стратегического характера. Проверки *текущего характера* – их проведение не планируется на долговременной основе, они не включаются в годовые и полугодовые планы работы прокуроров и проводятся по мере возникшей в текущей деятельности прокуроров необходимости – в случаях поступления в органы прокуратуры конкретной информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Соответственно задача проверки данного вида – оперативное рассмотрение и разрешение такой конкретной информации. Проверки *стратегического характера*¹⁴ – их проведение планируется на долговременной основе (они включаются в годовые и полугодовые планы работы прокуроров) независимо от наличия или отсутствия у прокуроров конкретной информации о фактах нарушения законов в деятельности объектов этих проверок. Правомерность проведения этих проверок можно оспорить, если истолковывать положения абз. 2 п. 2 ст. 21, абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре как требующие для проведения прокурорской проверки поступления в органы прокуратуры исключительно конкретной информации о фактах нарушения законов. Однако отсутствие в Законе о прокуратуре регламентации видов поводов и жесткого требования о достаточности сведений о фактах нарушения законов для проведения прокурорской проверки позволяет истолковывать указанные положения этого закона расширительно. В частности, в соответствии с указанием п. 6 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 рассматривать в качестве повода для прокурорской проверки результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной

¹⁴ Встречающийся в теории и практике прокурорского надзора термин «плановые» при обозначении данного вида проверок считаем неудачным, поскольку планирование – необходимый элемент подготовки любой проверки, в том числе являющейся проверкой текущего характера.

практики, т.е. использовать не конкретную информацию о фактах нарушения законов, а обобщенную информацию, которая может косвенно указывать на возможное существование этих фактов на тех или иных поднадзорных объектах. Поэтому, думается, проведение прокурорских проверок стратегического характера в случаях, если исходным материалом (содержащим повод и основание) для этого послужила такого рода обобщенная информация, вполне правомерно.

По объему решаемых задач выделяют целевые и комплексные проверки. *Целевые* – в ходе их проведения проверяется конкретное сообщение или исполнение отдельного закона¹⁵. *Комплексные* – в ходе их проведения проверяется исполнение группы законов (обычно регулирующих однородные общественные отношений, например, в сфере приватизации).

По кругу проверяемых объектов можно выделить проверки единичных объектов и сквозные проверки. *Проверки единичных объектов* – в ходе их проведения проверяется исполнение законов на определенном единичном объекте (органе, предприятии, учреждении или иной организации). *Сквозные проверки* – при их проведении проверяется исполнение закона или группы законов сверху вниз (как правило, с федерального уровня до городов и районов), во многих или всех органах (иных объектах) одного ведомства (министерства, службы, агентства), либо отрасли хозяйства.

Проверки могут проводиться исключительно силами органов прокуратуры либо с согласованным участием контролирующих органов. В последнем случае проверки именуется *совместными*, при проведении проверочных мероприятий одновременно с контролирующими органами на разных объектах такие проверки называют *одновременными*.

Все проверки, проводимые впервые по отношению к определенной поступившей в органы прокуратуры информации о нарушениях законов, именуется *первичными*. Проверки, проводимые для определения качества, полноты проверки, ранее проведенной другим прокурорским работником (например, недостаточно опытным) или органом прокуратуры (в частности, нижестоящим), именуется *контрольными* или *повторными*¹⁶. Контрольными именуют также проверки, проводимые в отношении определенного объекта по прошествии времени, необходи-

¹⁵ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилова. – М.: Юристъ, 2000. – С. 130.

¹⁶ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 142.

мого для исполнения требований актов прокурорского реагирования, внесенных по результатам предыдущей проверки этого же объекта, для оценки результативности этих актов, реальности выполнения изложенных в них требований прокурора.

Прокурорские проверки различаются также в зависимости от длительности охватываемых ими периодов времени, степени сложности установления фактов нарушений законов, от оценки этих фактов и т.д.

После решения вышеизложенных вопросов дальнейшие действия по проведению прокурорской проверки можно разделить на три основных этапа: этап подготовки к проверке (подготовительный этап), этап собственно проверки (основной этап) и этап реализации материалов проверки (заключительный этап)¹⁷.

Тщательная *подготовка к проверке* является необходимым условием ее эффективного проведения. Конкретное содержание данного этапа зависит от ряда факторов, например характера поступивших сведений о нарушении закона, объекта и места проверки, объема и специфики предстоящей проверки и т.п., но в общих чертах этап подготовки к проверке обычно включает в себя следующие элементы:

- 1) ознакомление с материалами ранее проведенных проверок на объекте предстоящей проверки;
- 2) изучение нормативных актов, регулирующих деятельность проверяемых субъектов, применяемых этими субъектами, а также отражающих специфику их деятельности;
- 3) изучение руководящих указаний Генерального прокурора РФ, его заместителей, а также прокуроров субъектов РФ в части предмета проверки;
- 4) изучение имеющихся в прокуратуре методических пособий и рекомендаций по предмету проверки;
- 5) определение методов и выбор тактики проведения предстоящей проверки (ее основного этапа), в том числе: постановка перечня выясняемых вопросов, очерчивание круга проверяемых структурных подразделений объекта, документов и материалов, определение характера и последовательности проверочных действий и др.;

¹⁷ Содержание этапов проведения проверки см. также: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 131; Ястребов В.В. Указ. раб. – С. 166–168; Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 200–203; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 143–146.

6) проведение консультаций с коллегами и специалистами, подбор специалистов для привлечения к проверке (ее основному этапу) и формулирование вопросов, на которые им необходимо дать ответы;

7) наконец, составление плана проверки, в котором в упорядоченной форме закрепляется основное из намеченного по результатам осуществления вышеизложенных элементов подготовки к проверке.

Этап *собственно проверки*, являющийся основным в проведении проверки, рекомендуется начинать со встречи прокурора с руководителем органа (предприятия, учреждения, иной организации), являющегося объектом проверки. Во время встречи руководитель ставится в известность о целях прибытия прокурора и по просьбе прибывшего выделяет в его распоряжение своего подчиненного сотрудника для оказания помощи в проведении проверки. В случаях, когда у прокурора нет оснований полагать наличие причастности руководителя к нарушениям законов на проверяемом объекте либо иной достаточной заинтересованности в сокрытии этих нарушений, рекомендуется связаться с руководителем заблаговременно до начала проверки и согласовать ее время, а также виды его содействия прокурору в ходе предстоящей проверки.

Во время проверки руководитель и выделенный им сотрудник оказывают содействие в осуществлении прокурором проверочных действий, в частности в обеспечении доступа к структурным подразделениям объекта, имеющимся документам и материалам, вызовов работников, с которых необходимо получить объяснения, и т.д. В ходе проверки прокурор как лично, так и с помощью специалистов получает и анализирует различную информацию, разрешает много правовых вопросов, применяет разнообразные способы выявления нарушений законов, установления лиц, их совершивших, причин этих нарушений и условий, им способствующих. Прокурор должен знать возможности и правила использования предоставленных ему законом полномочий, владеть тактическими приемами и рекомендациями по их применению, особо необходимыми в условиях противодействия достижению целей проверки со стороны заинтересованных в этом лиц, и в полной мере реализовать свои знания, навыки и умения.

Так, среди проверочных действий, к комплексному применению которых должен стремиться прокурор, можно назвать: ознакомление с актами предшествующих проверок, расследований, ревизий, инвентаризаций, с различными правовыми актами (приказами и т.п.), со статистическими отчетами и другими документами; осмотр документов, пред-

метов, а также территорий, помещений; назначение ревизий и экспертиз; получение консультаций по специальным вопросам (а также заключений) со стороны специалистов (экспертов); беседы с руководителями и другими работниками, а также получение от них устных и письменных объяснений; направление запросов и отдельных поручений; снятие копий с документов; составление разного рода справок. Кроме того, с помощью специалистов можно осуществлять также: изъятие проб и образцов (воды, веществ, материалов и т.д.), изъятие предметов и документов, контрольные и иные замеры, опробование в работе техники и оборудования, различные расчеты, фотографирование и видеосъемка, аудиозапись, изготовление схем и макетов и другие действия.

Все вышеописанное должно обеспечить полноту и объективность проверки, обоснованность ее выводов.

На этапе *реализации материалов проверки* (заключительном этапе) происходит оценка полученных материалов и формирование решений о мерах прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов, их причины и условия, им способствующие. Обычно на этом этапе прокурор организует разбор результатов проверки с руководителями проверенных объекта и его структурных подразделений, сотрудниками юридической службы, вызываются также лица, виновные в совершении выявленных нарушений законов и попустительствующие этому¹⁸. Результаты проверки прокурором или его заместителем (руководителем прокуратуры), лично проводившим проверку, отражаются в составляемой им справке, если же проверку проводил иной прокурор в понимании ст. 54 Закона о прокуратуре (помощник прокурора, прокурор управления или отдела и т.п.), то этот работник для отражения результатов проверки составляет докладную записку. Принимаемые прокурором по результатам проверки меры реализуются в форме актов прокурорского надзора, о которых сказано выше.

Рассматриваемый заключительный этап проведения прокурорской проверки тесно связан с действиями прокурора по контролю и проверке исполнения актов прокурорского реагирования, необходимыми для обеспечения их реальной результативности. В первую очередь, контролируется соблюдение порядка рассмотрения этих прокурорских актов, который определен в Законе о прокуратуре и процессуальных кодексах и в целом был рассмотрен выше. Прокурор должен стремиться контро-

¹⁸ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С.145–146.

лизовать не только своевременность принятия по его актам мер устранения и предупреждения нарушений законов, но и качество выполнения этих мер. Контроль исполнения актов прокурорского реагирования реализуется, прежде всего, через изучение прокурором письменных сообщений о принятых мерах, направленных в прокуратуру адресатами этих актов. Изучаются и сведения, полученные из других источников. Сопоставление сведений, содержащихся в письменном сообщении, со сведениями, полученными прокуратурой из других источников, позволяет в большинстве случаев вполне обоснованно составить мнение о реальности и достаточности мер, о принятии которых излагается в письменном сообщении. В сложных же случаях практикуется проведение контрольной проверки¹⁹.

Кроме проверок исполнения законов на месте, механизм реализации которых рассмотрен, в сфере общего надзора используются также так называемые проверки законности правовых актов²⁰. Такие проверки по сути своего содержания являются исследованием правовых актов, изданных поднадзорными органами и должностными лицами, на предмет их соответствия законам, действующим на территории РФ. Нередко они выступают составной частью деятельности в рамках проведения рассмотренных проверок исполнения законов на месте, т.е. реализации закрепленного в абз. 2 п. 2 ст. 21, абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре полномочия проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

В то же время основная масса проверок законности правовых актов проводится не в рамках реализации названного полномочия, а с помощью использования другого полномочия – закрепленного в абз. 3 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре полномочия требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. Для реализации последнего полномочия, в отличие от полномочия, закрепленного в абз. 2 п. 2 ст. 21, абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, не требуется поступления в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, т.е. повода. Соответственно проверки законности правовых актов, истребованных с помощью полномочия, закрепленного в абз. 3 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, проводятся независимо от по-

¹⁹ Ястребов В.Б. Указ. раб. – С. 168.

²⁰ См. подробнее: Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Виокурова. – С. 146–152.

ступления в органы прокуратуры информации о нарушениях законности, на что настраивает прокуроров указание, изложенное в п. 3 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195.

Как правило, проверки законности правовых актов планируются на долговременной основе. При наличии у прокуроров достаточных времени и возможностей проверки законности правовых актов проводятся как сплошные проверки законности актов, изданных органом за определенный период (квартал, полугодие, год). По результатам проверок законности правовых актов в случаях выявления их несоответствия законам выносятся такие акты прокурорского надзора, как протесты и заявления в суд. Дополнительно в случаях выявления систематического издания поднадзорным органом или должностным лицом несоответствующих закону правовых актов целесообразно внесение прокурором представления об устранении нарушений закона. Не исключено также и вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении или даже постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в случаях, если издание поднадзорным органом или должностным лицом несоответствующего закону правового акта уже содержит в себе признаки административного правонарушения или преступления соответственно.

1.6. Организация работы по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора)

Эффективность прокурорско-надзорной деятельности во многом зависит от правильной организации этой деятельности. Правильная организация работы по осуществлению прокурорского надзора в целом и общего надзора в частности предполагает, в первую очередь, четкое и исключаящее параллелизм и дублирование *разграничение компетенции* по осуществлению данного надзора между звеньями прокурорской системы, а также *распределение соответствующих обязанностей* между подразделениями и отдельными работниками внутри органов прокуратуры.

На создание таких условий направлено, прежде всего, изложенное в п. 4 Приказа Генерального прокурора РФ от 28.05.1992 г. № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской

Федерации» указание о возложении на каждое из звеньев системы территориальных органов прокуратуры и отдельно в целом на военные прокуратуры надзора за исполнением законов определенными поднадзорными субъектами, а именно:

- федеральными министерствами и ведомствами, всероссийскими общественными объединениями – на Генеральную прокуратуру РФ;
- органами государственной власти субъектов РФ, региональными общественными объединениями – на прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуратуры;
- иными местными представительными органами, органами исполнительной власти и управления, юридическими лицами, общественными объединениями – на другие территориальные (т.е. районные, городские) и специализированные прокуратуры;
- органами военного управления, воинскими частями и учреждениями – на военные и соответствующие специализированные прокуратуры.

В районных, городских (и приравненных к ним специализированных) прокуратурах обязанности по непосредственному осуществлению общего надзора закрепляются обычно за одним помощником (старшим помощником) прокурора либо – в случае большого объема работы и достаточной штатной численности – за несколькими помощниками (старшими помощниками) прокурора, образующими группу, курируемую наиболее опытным работником из их числа (как правило, занимающим должность старшего помощника прокурора) или самим прокурором. Иногда, в частности при малой штатной численности прокуратуры, эти обязанности закрепляются за заместителем прокурора либо еще реже – за прокурором.

В прокуратурах субъектов РФ (и приравненных к ним специализированных прокуратурах) для осуществления общего надзора создаются управления или отделы (на правах управлений) по надзору за исполнением законов (и законностью правовых актов). Обычно за каждым из работников этих подразделений закрепляется отдельное направление общего надзора для непосредственного осуществления и, в то же время, обязанности по организационно-методическому руководству всей общенадзорной деятельностью подчиненных прокуратур в пределах определенной части (зоны) территории субъекта РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ создано Главное управление по надзору за соблюдением федерального законодательства, в которое, в свою очередь, входят: Управление по надзору за исполнением законодатель-

ства в сфере экономики; Управление по надзору за соблюдением прав и свобод граждан; Отдел по надзору за исполнением законодательства в экологической сфере; Отдел по надзору за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения²¹. Данные подразделения также на основе предметного и предметно-зонального принципов выполняют и непосредственное осуществление направлений общего надзора в отношении объектов федерального уровня, и организационно-методическое руководство всей общенадзорной деятельностью подчиненных прокуратур, разделив для этого территорию РФ на части (зоны). Часть общенадзорной деятельности в Генеральной прокуратуре РФ осуществляется и иными ее подразделениями, например Отделом по делам несовершеннолетних и молодежи, Управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности.

В то же время независимо от того, как распределены обязанности по осуществлению общего надзора в прокуратурах, их руководители – прокуроры и заместители прокуроров – участвуют в организации и осуществлении этой деятельности, направляют и контролируют работу подчиненных прокуроров (в широком смысле) в этой области²².

Важный элемент организации любой работы – *информационное обеспечение*, в которое можно включить получение, обработку, хранение информации (сведений), необходимой для выполнения этой работы, применительно к общему надзору – информации как о нарушениях законов, так и об уже осуществленной и осуществляемой прокурорами надзорной деятельности. Информация о нарушениях законов поступает, прежде всего, через различные письменные и устные обращения (заявления, жалобы, предложения и т.д.) в органы прокуратуры, для обеспечения рассмотрения и разрешения которых действует порядок, установленный Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 г. № 200. Инициаторами таких обращений могут быть граждане, предприниматели, фермеры, руководители различных юридических лиц, правоохранительные и контролирурующие органы и т.д. В свою очередь, по собственной иници-

²¹ Генеральная прокуратура: структура [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – М., 2003 – 2010. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/structure/genprokuratura> (дата обращения: 25.10.2010).

²² Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 135; Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 200.

циативе (путем истребования документов и т.п.) прокуроры получают информацию о нарушениях законов и из других источников, в частности из материалов уголовных гражданских, арбитражных и административных дел, уже проведенных прокурорских проверок, результатов анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, публикаций в средствах массовой информации. Информация об уже осуществленной и осуществляемой прокурорами надзорной деятельности содержится в основном в материалах прокурорских проверок, вынесенных актах прокурорского надзора, статистических и иных отчетах прокуроров.

Полученная информация независимо от ее вида и формы фиксируется и хранится в органах прокуратуры в документированном виде. Соответственно важное значение имеет надлежаще упорядоченная *работа с документами*. Подробный порядок работы с документами в органах прокуратуры, а именно – порядок приема, учета, регистрации, перевода, подготовки, оформления, размножения, контроля за исполнением документов, в том числе необходимых для осуществления общего надзора, формирования их в дела и надзорные производства, хранения и использования, определен в Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации и их учреждениях, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 05.06.2008 г. № 107.

Согласно положениям названной Инструкции, различные обращения (с относящимися к ним документами) – письменные жалобы и другие обращения, устные обращения, принятые прокурорами на личном приеме и оформленные справками, а также истребованные материалы проверок и служебных расследований – регистрируются на алфавитной картотеке (составляются алфавитные или ссылочные карточки). Иные поступающие в прокуратуру документы, например сообщения средств массовой информации о грубых нарушениях законности, требующих вмешательства органов прокуратуры, отчеты и другие документы, отражающие результаты выполнения управленческих прокурорских актов, регистрируются в ведомственной картотеке. По обращениям, принятым к разрешению данным органом прокуратуры, заводятся надзорные производства, в которых группируются все документы, относящиеся к поставленным в обращениях вопросам, как поступившие и поступающие от обратившихся лиц, так и исполненные прокурорами в связи с разрешением этих вопросов. Так, в надзорное производство в хронологическом порядке подшиваются: само первичное обращение (жалоба,

справка прокурора о принятии устного обращения и т.п.), поступившие с ним и поступающие в последующем по тому же вопросу документы, справки, докладные записки по результатам прокурорских проверок, акты прокурорского надзора, мотивированные ответы обратившимся и другие документы. Для учета надзорных производств ведутся специальные книги учета.

В целом, в прокуратурах через ведение картотек и журналов подвергается регистрации и учету подавляющее большинство поступающих, т.е. входящих, документов (корреспонденции), а также исходящие документы. В настоящее же время регистрация и учет входящих и исходящих документов в органах прокуратуры во все большем объеме осуществляются с использованием компьютерной техники – в автоматизированном режиме, возможно с одновременным использованием традиционного (ручного) режима этой работы. Так, согласно названной Инструкции по делопроизводству, в прокуратурах создан АИК «Надзор» – автоматизированный информационный комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры, созданный для автоматизации делопроизводительной и надзорной деятельности. База данных этого комплекса содержит информацию о всех входящих, исходящих и внутренних документах, всех корреспондентах (гражданах, организациях), о движении подлинников и копий документов, исполнении документов и поручений, формировании документов в дела, надзорные, наблюдательные и контрольные производства. Система АИК «Надзор» предоставляет возможность работать с электронными образами документов, осуществлять в базе данных автоматизированный поиск документов по различным критериям, организовывать контроль за исполнением документов и поручений, получать отчеты по контрольным документам, оперативно получать справку об объеме документооборота за отчетный период. При этом обеспечивается защита хранящейся в электронном виде информации от несанкционированного использования.

Другим значимым элементом организации работы по осуществлению общего надзора, особенно если учитывать широкозахватный, объемный и разнообразный характер этой работы, является *планирование*. Отдельные планы этой работы, как правило, не составляются. Общенадзорные мероприятия, объединенные в самостоятельный раздел, включаются в перспективный и текущий планы всей работы органа прокуратуры. Это, прежде всего, такие мероприятия, как: проведение

различных видов проверок исполнения законов на месте и проверок законности правовых актов, подготовка актов прокурорского надзора, проведение предупредительно-профилактических мероприятий (бесед, встреч с общественностью, публичных лекций, выступлений в средствах массовой информации). Планами предусматривается также проведение различных аналитических мероприятий, в том числе по изучению и обобщению практики работы прокуратуры, а в вышестоящих прокуратурах – мероприятий по оказанию помощи районным и городским прокурорам в правильной организации надзора за исполнением законов²³. В направлении реализации результатов аналитической деятельности в планы могут включаться следующие мероприятия: подготовка информации по результатам изучения и обобщения практики, разработка методических рекомендаций по проведению прокурорских проверок, иные мероприятия по распределению положительного опыта и внедрению научных рекомендации в практику и т.п.

Безусловную важность для успешного осуществления общенадзорной работы, учитывая уже отмеченную ее специфику, имеет налаженное *взаимодействие* между работниками и подразделениями органов прокуратуры, выполняющими эту работу, и работниками и подразделениями этих органов, за которыми закреплены другие направления как надзорной, так и иной деятельности прокуратуры, в том числе со следователями. Кроме того, обеспечивается взаимодействие с другими правоохранительными и контролирующими органами. Это взаимодействие проявляется во взаимном обмене разносторонней информацией, в согласованности действий, исключающей дублирование, планировании и проведении совместных надзорных и иных действий и мероприятий. Особенно результативно взаимодействие с контролирующими органами, использование возможностей которых (узкая специализация и техническая оснащенность при наличии достаточно многочисленных штатов) способно существенно усилить надзорный потенциал прокуратуры²⁴. Не будет лишним и поддержание деловых контактов с руководителями, депутатами, другими сотрудниками иных органов государственной и муниципальной властей, с общественными организациями и объединениями, с руководителями и органами управления крупных коммерческих организаций (например, так называемых градообразующих предприятий).

²³ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 139.

²⁴ Ястребов В.Б. Указ. раб. – С. 164.

Систематическая *отчетность* прокуроров – также значимый элемент организации работы по осуществлению общего надзора. Отчеты прокуроров главным образом дают представление о результатах их работы, которое необходимо для контроля и проверки исполнения запланированных мероприятий и заданий вышестоящих прокуроров, оценивания эффективности осуществленной надзорной деятельности, что в конечном итоге позволит направить усилия на повышение эффективности этой деятельности в будущем. Общие результаты общенадзорной работы каждого органа прокуратуры на всех уровнях системы прокуратуры отражаются в ежеквартальных (с нарастающим итогом) статистических отчетах «О работе прокурора» по форме П, составление которых диктуется Приказом Генерального прокурора РФ от 19.06.2008 г. № 112 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора» по форме П и Инструкции по составлению статистической отчетности о работе прокурора по форме П». Кроме того, практикуется составление индивидуальных отчетов отдельными работниками и подразделениями органов прокуратуры по итогам работы по определенному направлению общего надзора за какой-либо период времени.

В рамках осуществления отчетности, в силу ведомственных директив в вышестоящие прокуратуры из нижестоящих прокуратур также систематически направляется обобщенная информация в виде справок о состоянии законности, справок-анализов, аналитических и докладных записок и других служебных документов. Такого рода документы в прокуратурах составляются по итогам *анализа статистической и иной информации* о выявленных фактах нарушений законов и в целом о его результатах, а также информации о принятых прокурорами мерах реагирования и осуществленных действиях надзорного характера. Такой анализ необходим для выявления тенденций практики и определения направлений усиления надзора в будущем.

Элементы общей организации работы²⁵ в органах прокуратуры, в частности принятие и реализация управленческих решений, контроль и проверка исполнения, работа с кадрами, систематизация законодательства, материально-техническое и финансовое обеспечение, безусловно, также влияют на эффективность общего надзора.

²⁵ Кроме соответствующего раздела в настоящем учебном пособии см. также: Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 71–94; *Бессарабов В.Г.* Указ. раб. – С. 162–179.

Нормативно-правовые акты к главе 1

1, 7–41, 46, 50, 53, 54–56, 67–76, 87, 88, 92–94.

Рекомендуемая литература к главе 1

3, 4, 7, 8, 11, 16, 18–23, 25, 28, 34–39, 41, 44, 45, 47, 50, 55–57, 59, 60, 62, 66, 69, 70, 74, 75, 80, 85, 88, 95, 97–99, 105–108, 110, 111, 113–119, 121–130, 141, 142, 145, 160–162.

Глава 2

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

2.1. Понятие и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Среди направлений деятельности, осуществляемых прокуратурой РФ, в абз. 3 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре назван надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, 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. Далее, в посвященном регламентации функции прокурорского надзора разделе III этого закона, наряду с главами, регулирующими его традиционные отрасли – общий надзор (глава 1) и две специальные отрасли (главы 3 и 4), имеется глава 2, озаглавленная «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», включающая в себя статьи, посвященные предмету, полномочиям, двум актам прокурорского надзора.

Наличие в Законе о прокуратуре названной главы со статьями указанного содержания позволило многим авторам работ по прокурорскому надзору прийти к мнению о том, что надзор за соблюдением прав и

свобод человека и гражданина является новой самостоятельной отраслью прокурорского надзора¹.

Выделение рассматриваемого направления надзорной деятельности в отдельную главу Закона о прокуратуре соответствует конституционному предписанию о приоритете прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). При этом условия для обеспечения соблюдения этих прав и свобод через получение гражданами квалифицированной юридической помощи и самостоятельную реализацию права на их судебную защиту в Российской Федерации еще не созданы. Не случайно количество обращений в органы прокуратуры за защитой нарушенных прав и свобод не уменьшается и не уступает количеству таких обращений в суды. Поэтому верно отмечается, что появление в Законе о прокуратуре указанной главы свидетельствует о повышении роли прокуратуры как органа надзора в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в переходный для государства период², а также о признании значительно возросшего в современной конкретно-исторической ситуации правозащитного потенциала прокуратуры³.

Но можно ли утверждать, что все изложенное означает безусловное появление новой отрасли? Следует отметить, что не все авторы работ по прокурорскому надзору разделяют мнение о том, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной отраслью прокурорского надзора⁴, поскольку для возражений против этого мнения имеются достаточно весомые аргументы.

Действительно, анализ предмета, пределов надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, полномочий и актов прокурора, а также организации работы при осуществлении этого направления прокурорского надзора свидетельствует, что в настоящее время оно не может быть названо самостоятельной отраслью прокурорского надзора, а является подотраслью общего надзора.

Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина с его конкретизацией через указание пределов по

¹ *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М.: Изд. дом «Городец», 2005. – С. 168; *Бессарабов В.Г.* Указ. раб. – С. 221; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 29–30.

² Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 174.

³ *Ястребов В.Б.* Указ. раб. – С. 169.

⁴ См., например: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 117.

кругу поднадзорных субъектов определен в ст. 26 Закона о прокуратуре. Согласно названной статье, этот предмет включает в себя: *соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.*

Как видно, круг поднадзорных субъектов, указанный в ст. 26 Закона о прокуратуре, полностью совпадает с кругом субъектов, за которыми, согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, осуществляется общий надзор. В то же время в ст. 21 Закона о прокуратуре рассмотренный ранее предмет общего надзора определен широко через указание на соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, законность правовых актов, издаваемых названными в этой статье субъектами. По сравнению с ним, предмет надзора за соблюдением прав и свобод определен в ст. 26 Закона о прокуратуре более узко – через выделение сферы деятельности тех же субъектов, связанной с правами и свободами человека и гражданина.

Под правами и свободами человека и гражданина понимаются конституционные, т.е. закрепленные в Конституции РФ, признаваемые и гарантированные в соответствии с ней (ст. 17) права и свободы человека и гражданина. Соответственно при определении предмета надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, как и при определении предмета общего надзора, речь идет о соблюдении Конституции РФ, но тех ее норм, которыми закреплены права и свободы человека и гражданина, в также обеспечивается признание и создаются гарантии таких прав и свобод. Как точно сформулировано В.Б. Ястребовым: «Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина составляет законность действий и правовых актов федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля,

их должностных лиц, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, связанных с соблюдением конституционных норм и положений законов, регламентирующих права и свободы человека и гражданина»⁵.

Таким образом, при определении предмета надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина законодатель, по сути, конкретизирует предмет общего надзора, указывая на ту его часть, которой необходимо придать специальное и повышенное внимание, придавая надзору в отношении нее приоритетное значение в рамках в целом деятельности органов прокуратуры. Соответственно предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, даже при обоснованно повышенном внимании к нему законодателя, все же является составной частью предмета общего надзора.

Далее, для уточнения предмета надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина необходимо рассмотреть данные права и свободы. В литературе по прокурорскому надзору⁶ используют принятое в теории конституционного права и международно-правовой практике деление прав и свобод человека и гражданина на три группы: личные, политические и социально-экономические.

Личные права и свободы закреплены в ст.ст. 20–27 Конституции РФ. Это право на жизнь, право на охрану достоинства личности государством, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на неприкосновенность жилища, право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, право свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства.

В связи с приведением личных прав, следует отметить, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина охватывает весь комплекс прав и свобод, установленных Конституцией РФ, но соблюдение части из них преимущественно обеспечивается другими направлениями прокурорского надзора и даже осуществлением иных

⁵ Ястребов В.Б. Указ. раб. – С. 170.

⁶ См., например: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 145; Ястребов В.Б. Указ. раб. – С. 171–172; Бессарабов В.Г. Указ. раб. С. 222.

функций прокуратуры РФ. Личные права и свободы и относятся к таким правам и свободам, соблюдение и защита которых чаще всего обеспечивается за пределами рассматриваемого направления прокурорского надзора⁷.

Политические права и свободы предусмотрены в ст.ст. 28–33 Конституции РФ. Это свобода совести, свобода вероисповедания, свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свобода массовой информации, право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, право участвовать в отправлении правосудия, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Социально-экономические права закреплены в ст.ст. 34–44 Конституции РФ. Это право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности, в том числе право иметь в частной собственности землю, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку, право на отдых, право на защиту государством семьи, материнства и детства, право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, право на жилище, в том числе у малоимущих, иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище, право на предоставление

⁷ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 145.

жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, право на образование, в том числе на бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное, а на конкурсной основе – высшее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Следует отметить, что прокурору, осуществляющему рассматриваемое направление прокурорского надзора, кроме Конституции РФ, в статьях которой права и свободы человека и гражданина определены достаточно четко и последовательно, необходимо знать и ряд федеральных законов, закрепляющих конкретизацию этих прав и свобод, существенные аспекты порядка их реализации⁸.

2.2. Правовые средства и особенности организации работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Полномочиям прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина посвящена ст. 27 Закона о прокуратуре. Поэтому следует обратиться к анализу этой статьи.

Прежде всего, абз. 5 п. 1 указанной статьи Закона о прокуратуре предоставляет прокурору возможность использовать *общенадзорные полномочия, предусмотренные ст. 22 этого Закона*, которые были подробно рассмотрены ранее. В то же время остальное содержание п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, а именно – его абз. 2, 3, 4, может свидетельствовать о том, что законодатель стремился закрепить в них полномочия, специфичные именно для надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

⁸ См. подробнее: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 145–158; Ястребов В.Б. Указ. раб. – С. 172–173; Бессарабов В.Г. Указ. раб. – С. 222–223.

Так, в абз. 2, 3, 4 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре закреплено, что прокурор при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Аналогичных положений в посвященной общенадзорным полномочиям ст. 22 Закона о прокуратуре не имеется. Это опять-таки может привести к выводу о том, что в приведенных положениях абз. 2, 3, 4 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре закреплены полномочия, специфичные только для надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и подкрепить мнение о возможности считать его новой самостоятельной отраслью прокурорского надзора.

Однако если обратиться к детальному анализу этих положений, то можно убедиться, что в них не содержится каких-либо новых и специфичных полномочий прокурора. По сути, в этих положениях, учитывая необходимость усиленной защиты прав и свобод человека и гражданина, акцентируется внимание на задачах, которые обязаны решать прокуроры при осуществлении любых направлений надзорной и иной своей деятельности в силу общих представлений и норм об основных целях этой деятельности, в целом о предназначении прокуратуры РФ.

Так, принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба – это конкретизация вытекающей из основных целей деятельности и предназначения прокуратуры РФ общей задачи принимать меры прокурорского реагирования, т.е. специальные меры устранения (в том числе и пресечения, и привлечения к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещения причиненного ущерба) и предупреждения выявленных нарушений закона, требующих принятия этих мер. Рассмотрение и проверка заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина – это конкретизация закрепленной в ст. 10 Закона о прокуратуре общей обязанности рассматривать и разрешать заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении

законов. Следует также отметить, что решение этой общей задачи необходимо для успешного осуществления всех направлений надзорной и иной деятельности прокуратуры РФ, а не только надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод также в целом вытекает из общей задачи прокуратуры РФ принимать специальные прокурорские меры устранения и предупреждения выявленных нарушений закона, требующих принятия этих мер.

Далее, в п.п. 2 и 3 ст. 27 Закона о прокуратуре изложены полномочия, аналогичные общенадзорным полномочиям прокурора, закрепленным в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, но с акцентом на особенностях их использования, значимых для обеспечения оперативного и действенного реагирования на существенные нарушения прав и свобод человека и гражданина. Это полномочия:

- при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, принимать меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом;

- в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, возбуждать производство об административном правонарушении или незамедлительно передавать сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре закреплено полномочие *предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших* и изложены основания для реализации этого полномочия. Аналогичное полномочие не закреплено в ст. 22 Закона о прокуратуре, посвященной полномочиям прокурора в сфере общего надзора. Однако, исходя из основных целей деятельности и предназначения прокуратуры РФ, а также положений процессуальных законов, прокурор может использовать полномочие *предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск при осуществлении общего надзора*. Поэтому и это полномочие не является специфичным только для надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а характерно для всей отрасли общего надзора.

В то же время основания использования рассматриваемого полномочия при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод чело-

века и гражданина, по сравнению с общенадзорной деятельностью, не связанной с непосредственным обеспечением соблюдения прав и свобод, конкретизируются применительно к необходимости защиты этих прав и свобод с помощью иска. Так, при осуществлении общенадзорной деятельности, не связанной с непосредственным обеспечением соблюдения прав и свобод человека и гражданина, иск прокурора предъявляется и поддерживается в публичных интересах, т.е. в интересах Российской Федерации или ее субъекта или муниципального образования (ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ), в частности при причинении им материального вреда в результате нарушения закона. При осуществлении же надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор, согласно п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре, предъявляет и поддерживает иск в интересах пострадавших – физических лиц, в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства:

- когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы;

- когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Следует отметить, что п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре в части описания оснований предъявления и поддержания в суде или арбитражном суде иска в интересах пострадавших в настоящее время не вполне соответствует положениям принятых в более позднее время процессуальных кодексов. Так, из анализа ст. 45 ГПК РФ, закрепляющей общие нормы о положении прокурора в гражданском судопроизводстве, можно вывести три следующих случая, когда прокурор может предъявить и поддерживать в суде иск в интересах пострадавших – физических лиц. Во-первых, в случае нарушения прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор может предъявить иск в интересах неопределенного круга лиц, который отличается по своему содержанию от иска в интересах значительного числа граждан, право предъявления которого для прокурора закреплено в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре. Во-вторых, в случае нарушения прав, свобод и законных интересов гражданина, если он по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, прокурор может предъявить иск в ин-

тересах этого гражданина. В-третьих, прокурор может предъявить иск в интересах гражданина независимо от его способности самостоятельно обратиться в суд в случае обращения этого гражданина к прокурору о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. В свою очередь, ст. 52 АПК РФ, закрепляющая общие нормы о положении прокурора в арбитражном судопроизводстве, по сути, не предоставляет прокурору возможность предъявить и поддерживать в арбитражном суде иск в интересах пострадавших – физических лиц. Таким образом, возможности исковой защиты прав и свобод человека и гражданина прокурором в настоящее время значительно ограничены положениями отмеченных статей процессуальных кодексов.

Далее, в ст. 28 Закона о прокуратуре как применяемые при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина непосредственно называются только два акта прокурорского надзора – *протест* и *представление*. При этом в данной статье закрепляется, что эти акты вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены ст.ст. 23 и 24 Закона о прокуратуре, т.е. для общенадзорных протеста и представления. Кроме того, в ст. 28 Закона о прокуратуре говорится о возможности прокурора обратиться в суд для оспаривания правового акта, нарушающего права человека и гражданина, в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Такое обращение прокурора, как говорилось выше, реализуется в форме подачи в суд такого прокурорского акта, как *заявление о признании правового акта недействительным (недействующим)*. В то же время, учитывая возможность использования при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всех общенадзорных полномочий, закрепленных в ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор может выносить здесь и иные акты прокурорского надзора, являющиеся формами реализации этих полномочий, такие, как *постановление* и *предостережение*. Для реализации же отмеченных положений п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре в качестве актов прокурорско-

го реагирования, в соответствии с нормами процессуальных кодексов, используются *исковые заявления*.

Организация работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является составной частью организации работы по осуществлению общего надзора. Так, в Генеральной прокуратуре РФ осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина возложено на Управление по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан, которое входит в структуру Главного управления по надзору за соблюдением федерального законодательства (т.е. общего надзора)⁹. В прокуратурах субъектов РФ осуществление рассматриваемого направления надзора также возложено на работников (иногда образующих группу) подразделений (чаще отделов) по надзору за соблюдением федерального законодательства (общего надзора). В прокуратурах районов, городов обязанности по реализации рассматриваемого направления надзора также обычно возлагаются на работников (чаще старших помощников и помощников прокурора), специализирующихся на осуществлении общего надзора.

Соответственно организации как общего надзора, так и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина посвящен единый Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В этом Приказе надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделяется, по сути, как приоритетное направление общенадзорной деятельности.

В целом, особенности организации работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹⁰ подтверждают обоснованность рассмотрения этого направления надзорной деятельности в качестве подотрасли общего надзора.

⁹ Генеральная прокуратура: структура [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – М., 2003–2010. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/structure/genprokuratura> (дата обращения: 25.10.2010).

¹⁰ Особенности реализации полномочий, а также методов и организации надзора за соблюдением отдельных групп прав и свобод человека и гражданина см.: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – С. 145–158.

2.3. Рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений в органах прокуратуры

В связи с тем значением, которое придается рассмотрению заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод в проанализированной выше ст. 27 Закона о прокуратуре, посвященной полномочиям прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, целесообразно в рамках настоящей главы осветить в целом вопрос о рассмотрении в органах прокуратуры различных обращений. Значение рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений для осуществления не только надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но и иных как надзорных, так и ненадзорных направлений деятельности органов прокуратуры велико.

Так, для начала и обеспечения осуществления, по сути, всех направлений деятельности органов прокуратуры необходимо постоянное поступление в эти органы информации о фактах нарушений закона, требующих прокурорского реагирования. Именно через заявления, жалобы и иные обращения в органы прокуратуры поступает основная масса такой информации, что подтверждается реалиями прокурорской практики.

Не случайно Закон о прокуратуре уже в своих общих положениях посвящает отдельную ст. 10 рассмотрению и разрешению в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законов. Тем самым подчеркивается значение этого направления деятельности органов прокуратуры для решения задач различных функций и иных направлений деятельности, а в конечном итоге для достижения основных целей прокуратуры РФ, закрепленных в ст. 1 Закона о прокуратуре.

В силу вышеизложенного, рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры различных обращений не принято ставить в один ряд с другими функциями или иными (более мелкими) направлениями деятельности органов прокуратуры. Работа по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб и иных обращений как бы пронизывает, по сути, все функции и иные (более мелкие) направления деятельности органов прокуратуры, во всяком случае, на начальных этапах их реализации. Соответственно рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений относят к так называемым сквозным направлениям деятельности, обозначаемым участками работы органов прокуратуры.

Правовую основу рассмотрения (включая разрешение) в органах прокуратуры различных обращений в настоящее время составляют, прежде всего, *ст.ст. 33, 45 Конституции РФ*, упомянутая *ст. 10 Закона о прокуратуре* и специальный *Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»*. Кроме того, во исполнение и в целях конкретизации этого закона применительно к органам прокуратуры в настоящее время разработана и Приказом Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 г. № 200 введена в действие *Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации*. Данной Инструкцией устанавливается единый порядок рассмотрения и разрешения в системе прокуратуры РФ обращений граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории РФ, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах и учреждениях прокуратуры РФ. Кроме того, порядок приема, учета, регистрации обращений (запросов), их формирования в надзорные, наблюдательные производства, оформления, размножения, систематизации и хранения, а также контроля за их исполнением устанавливается (в основном) *Инструкцией по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации и их учреждениях*, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 05.06.2008 г. № 107.

В то же время для отдельных видов обращений устанавливаются особые порядки работы другими нормативными актами. Так, обращения, являющиеся по своему содержанию сообщениями о совершенных или готовящихся преступлениях, подлежат отдельному учету и регистрируются в порядке, установленном названной Инструкцией по делопроизводству. Зарегистрированные сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях незамедлительно направляются с учетом подследственности в органы, уполномоченные производить их прием, регистрацию и разрешение. В порядке и пределах, предусмотренных процессуальным законодательством, проверяются жалобы на действия (бездействие) и решения органов дознания, дознавателей, следователей и прокуроров, связанные с расследованием уголовных дел, а также на приговоры, решения, определения и постановления судов. Порядок рассмотрения и разрешения поступающих на заключение ходатайств о помиловании, а также заявлений граждан о реабилитации в соответствии с

Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» устанавливается специальными приказами и указаниями Генерального прокурора РФ.

Рассмотрим в основных чертах общий порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры обращений в соответствии с положениями вышеназванных Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации и Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации и их учреждениях.

Прежде всего, в первой из названных Инструкций под *обращением* понимаются изложенные в письменной или устной форме предложение, заявление, жалоба или ходатайство, в том числе коллективное, гражданина, должностного и иного лица. В свою очередь, *предложение* – это рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах. *Заявление* – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. *Жалоба* – просьба заявителя о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. *Ходатайство* – изложенное в письменной форме обращение заявителя с просьбой о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

Отдельными видами обращений, по сути, являются также *запрос*, *парламентский запрос*, а также *обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ*. Для них непосредственно первой из названных Инструкций устанавливаются особенности порядка их рассмотрения и разрешения, на которых далее заостряться внимание не будет.

Обращения могут быть получены в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, факсимильной связи, телеграфу, информационным системам общего пользования.

Прием, первичную обработку, доставку и передачу для дальнейшего рассмотрения поступивших в органы прокуратуры обращений (как и иных документов) осуществляют отдел прохождения корреспонденции, специальные подразделения или отдельные работники делопроизводственных служб (далее – служба делопроизводства). При этом обращения, полученные работниками прокуратуры на личном приеме, при выезде в другие прокуратуры, учреждения и организации, доставленные нарочным, по различным каналам связи и информационным системам общего пользования, передаются в службу делопроизводства не позднее следующего дня с отметкой о времени и месте получения документа.

Конверты с документами, в том числе письменными обращениями, поступившие по почте, в делопроизводственной службе вскрываются, за исключением пакетов с пометкой «Лично», поступивших в адрес руководства прокуратуры от руководителей федеральных органов власти – в Генеральной прокуратуре РФ, от руководителей органов государственной власти субъекта РФ – в прокуратуре субъекта РФ, от руководителей органов местного самоуправления – в прокуратуре района, города. Эти пакеты учитываются и незамедлительно передаются по назначению.

В службе делопроизводства на поступивших документах, в том числе обращениях, ставятся штампы с указанием даты поступления. Затем поступившие документы сортируются. Отсортированные от иных документов обращения передаются на *предварительное рассмотрение*, которое в прокуратуре района, города осуществляет непосредственно прокурор района, города, а в вышестоящих прокуратурах – работники отдела по рассмотрению обращений, при этом, если в составе аппарата – лишь один старший помощник прокурора по рассмотрению писем и приему граждан, то такое рассмотрение осуществляет начальник службы делопроизводства.

При предварительном рассмотрении устанавливается структурное подразделение (должностное лицо), куда (кому) следует передать на рассмотрение обращение, а также подчеркиваются данные, необходимые для регистрации, в частности фамилия, имя, отчество, адрес заявителя, суть вопроса. В правом верхнем углу первой страницы документа проставляются первые буквы фамилий лиц, на которых необходимо завести алфавитные карточки, через дробь – лиц, на которых выписываются ссылочные карточки.

Все письменные обращения в течение 3 дней с момента поступления в органы прокуратуры *регистрируются* на алфавитной картотеке либо в базах данных АИК «Надзор». Здесь же регистрируются и устные обращения, принятые работниками на личном приеме и оформленные ими справкой, в которой указываются необходимые для регистрации данные (фамилия, имя, отчество, по какому вопросу, место действия, домашний адрес и т.д.). Регистрация обеспечивается структурными подразделениями и должностными лицами – исполнителями, которым обращения передаются для рассмотрения и разрешения.

Далее действуют следующие правила собственно рассмотрения и разрешения обращений.

Обращения, в которых отсутствуют сведения, достаточные для их разрешения (об органе, принявшем обжалуемое решение, о времени его принятия и т.д.), в 7-дневный срок *возвращаются заявителем* с предложением восполнить недостающие данные, а также с разъяснением, куда им для этого следует обратиться. Информация об этом подписывается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры РФ, начальником отдела, старшим помощником прокурора субъекта РФ, прокурором города, района, приравненным к ним прокурором военной и иной специализированной прокуратуры. Копии таких обращений хранятся в номенклатурных делах. Если текст обращения не поддается прочтению, ответ на него не дается, и оно не подлежит направлению в соответствующие органы, об этом в тот же срок сообщается автору обращения, если его фамилия и адрес поддаются прочтению.

Не подлежат разрешению обращения, содержание которых свидетельствует о прямом вмешательстве авторов в компетенцию органов прокуратуры. Об этом в срок не позднее 7 дней автору обращения направляется мотивированное сообщение, которое подписывается начальником Главного управления или управления Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора субъекта Российской Федерации, прокурором города, района, приравненным к ним прокурором военной и иной специализированной прокуратуры.

Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства. Но в иных случаях обращения недееспособных граждан подлежат рассмотрению в установленном порядке.

Обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи, может быть *оставлено без ответа по существу* с уведомлением заявителя о недопустимости злоупотребления предоставленным ему законом правом обращения с жалобой.

Решение об оставлении обращения без ответа по существу на основании рапорта исполнителя принимается начальником отдела Генеральной прокуратуры РФ, начальником отдела, старшим помощником прокурора субъекта РФ, прокурором города, района, приравненным к ним прокурором военной и иной специализированной прокуратуры.

При устранении причин, препятствующих разрешению обращения по существу, заявитель вправе вновь обратиться в органы прокуратуры.

Обращения, подлежащие разрешению другими органами и учреждениями, в 7-дневный срок со дня регистрации *направляются по принадлежности* с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением, куда им следует обратиться. При этом направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется, запрещается. Сопроводительное письмо с переадресованием обращений подписывается начальником отдела Генеральной прокуратуры РФ, старшим помощником прокурора субъекта РФ, прокурором города, района, приравненным к ним прокурором военной и иной специализированной прокуратуры и их заместителями. Уведомление же заявителю в данных случаях подписывается начальником отдела или исполнителем.

Обращение, разрешение которого не входит в компетенцию данной прокуратуры, в 7-дневный срок с момента регистрации *направляется соответствующему прокурору* с одновременным уведомлением об этом заявителя. При этом не допускается направление обращений прокурорам, не имеющим полномочий на их разрешение, или прокурорам, которые ранее принимали по поставленным в обращениях вопросам оспариваемые решения, а также прокурорам, действия которых обжалуются.

В случае принятия обращения к производству (или при приобщении его к ранее поступившей жалобе) оно *должно быть рассмотрено и разрешено объективно, всесторонне и своевременно*.

Обращения подлежат разрешению в течение 30 дней со дня регистрации, а если оно не требует дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней. Указанные сроки разрешения обращений в случае

проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях продлеваются прокурором либо его заместителем с одновременным уведомлением их авторов о причинах задержки ответа и характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней. Окончанием срока рассмотрения и разрешения обращений считается дата направления письменного ответа автору о принятом решении.

В ходе рассмотрения и разрешения обращения доводы заявителей о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов и нижестоящих прокуроров, проверяются, как правило, с выездом на место. Для обеспечения полноты и объективности проверок к их проведению могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости – заявители. При рассмотрении и разрешении обращений в необходимых случаях истребуются нормативные документы, получают объяснения от должностных и иных лиц, действия которых обжалуются, изучаются уголовные, гражданские, арбитражные и административные дела, а также материалы прокурорских проверок.

По повторным обращениям может быть принято решение о прекращении переписки с заявителем, если повторное обращение не содержит новых доводов, а изложенное ранее полно, объективно и неоднократно проверялось и ответы даны в установленном порядке правомочным должностным лицом органа прокуратуры.

По итогам разрешения обращений может быть принято одно из следующих решений:

- *«удовлетворено»* – приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;
- *«удовлетворено повторное обращение»* – обращение, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения, при этом первичное решение отменяется;
- *«отклонено»* – требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;
- *«разъяснено»* – по обращению, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового характера;
- *«принято иное решение»* – обращение оставлено без разрешения, приобщено к материалам уголовного дела (надзорного производства), прекращена переписка;

- «*направлено*» – обращение в 7-дневный срок направлено для разрешения в другую прокуратуру или другое ведомство по принадлежности.

Обращение следует считать разрешенным только в том случае, если *рассмотрены все поставленные в нем вопросы, приняты в соответствии с действующим законодательством необходимые меры и даны исчерпывающие ответы заявителю.*

Если по обращению принесен протест (внесено представление), предъявлен иск или приняты иные меры прокурорского реагирования, заявителю сообщается об этом, а при необходимости о том, где впоследствии он может получить информацию о результатах их рассмотрения. Ответ заявителю направляется разрешавшим обращение прокурором.

При отказе в удовлетворении обращения ответ заявителю должен быть мотивирован и понятен. В нем дается оценка всем доводам обращения, а отказ в его удовлетворении должен быть обоснован. В прокуратурах городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах решение об отказе в удовлетворении обращений принимает и дает ответы заявителям заместитель прокурора, прокурор или лицо, его замещающее. В прокуратурах субъектов РФ решение об отказе в удовлетворении первичных обращений граждан принимает начальник управления и отдела, при повторном обращении в связи с отказом в удовлетворении требований – заместитель прокурора, прокурор или лицо, его замещающее. Они же подписывают ответы заявителям. В Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре решение об отказе в удовлетворении первичных обращений принимает и дает ответ начальник отдела, а повторных обращений – начальник управления, главного управления, заместитель Главного военного прокурора, заместитель Генерального прокурора РФ.

Ответ автору обращения с разъяснением требований действующего законодательства по письменному указанию начальника главного управления, управления, прокурора соответствующей прокуратуры может дать начальник отдела, рассматривавшего конкретное обращение.

В прокуратурах также организован *прием заявителей (личный прием)*, являющийся неотъемлемой частью работы с обращениями.

В Генеральной прокуратуре РФ прием граждан, представителей государственных и общественных организаций, а также иных лиц осуществляется отделом по приему граждан (Приемной) в день их обращения

с участием отраслевых подразделений. Работники Приемной выдают гражданам направления на прием в управления и отделы, сообщают в подразделения центрального аппарата сведения о времени и месте приема, а при отсутствии оснований для приема граждан в управлениях, отделах или у руководителей Генеральной прокуратуры РФ дают заявителям разъяснения, куда и в каком порядке обращаться. В необходимых случаях работники Приемной принимают письменные обращения, которые направляются на рассмотрение в структурные подразделения либо в соответствующие прокуратуры, министерства и ведомства. Посетители, направленные на прием к прокурорам управлений и отделов с первичными жалобами, принимаются незамедлительно.

Руководителями Генеральной прокуратуры РФ, начальниками главных управлений, управлений и отделов принимаются граждане согласно графику, утвержденному Генеральным прокурором РФ либо его заместителями. Начальники главных управлений, управлений и отделов, их заместители принимают граждан с обращениями на решения, ранее принятые в подразделениях Генеральной прокуратуры РФ. Прием Генеральным прокурором РФ и его заместителями осуществляется по обращениям, которые разрешались в центральном аппарате Генеральной прокуратуры РФ начальниками главных управлений, управлений и отделов, либо по обращениям на действия прокуроров субъектов РФ, руководителей других правоохранительных органов, министерств и ведомств.

В прокуратурах субъектов РФ, прокуратурах городов, районов, военных и иных специализированных прокуратурах, в Академии Генеральной прокуратуры РФ и входящих в ее состав институтах прием граждан проводится в течение всего рабочего дня представителем подразделения, отвечающего за организацию работы с обращениями граждан, а также руководителями органов прокуратуры согласно графику, который должен быть вывешен в доступном для граждан месте. Порядок приема в вечернее время, выходные и праздничные дни устанавливается руководителями прокуратуры.

Руководителями прокуратур прием населения проводится не реже одного раза в неделю. Решение по обращению принимается и ответ на него дается руководителем прокуратуры, к которому обратился заявитель на личном приеме. На обращениях, поданных на личном приеме, ставится отметка «с личного приема». Учет обратившихся на прием и регистрация обращений ведется в компьютерной базе данных, на спе-

циальных карточках либо в книге учета посетителей, в которой отражается также содержание ответа, если он давался в устной форме.

В каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений», который в Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре, прокуратурах субъектов РФ размещается в Приемной, в иных прокуратурах – в доступном для заявителей месте. Корреспонденция из ящика вынимается ежедневно. На обращениях проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений», указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.

Нормативно-правовые акты к главе 2

1–4, 7–9, 11, 12, 16, 19–21, 32, 34–41, 68–70, 72, 73, 75, 76, 92–94.

Рекомендуемая литература к главе 2

1, 3, 8, 10, 12, 16, 22–26, 28, 31, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 42, 44, 45, 47, 50, 51, 53, 54, 61, 76, 77, 86, 87, 89, 90, 95, 100, 101, 111, 113–115, 121–127, 131, 140, 142, 144–147, 150, 156, 157, 162.

Глава 3

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

3.1. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Предмет надзора

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является первой из специальных отраслей прокурорского надзора, названной в абз. 4 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, а затем в общих чертах регламентированной в главе 3 раздела III этого Закона.

Формирование надзорной деятельности в отношении перечисленных органов в отдельную специальную отрасль прокурорского надзора во многом обусловливается не только спецификой деятельности этих органов, но и ее значением для нормального существования общества и государства. Так, оперативно-розыскная деятельность, дознание и предварительное следствие осуществляются главным образом в связи с необходимостью реагирования на информацию о совершенных (а также готовящихся) преступлениях, являющихся наиболее тяжкими нарушениями закона, и направлены, в конечном итоге, на защиту от них личности, общества и государства¹. В связи с такой своей направленностью

¹ Согласно ст. 1 Закона РФ от 05.03.1992 г. «О безопасности» (с последующими изм. и доп.), личность – ее права и свободы, общество – его материальные и духовные ценности, государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность являются основными объектами безопасности.

данная деятельность сопряжена с серьезными принудительными ограничениями прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц. Кроме того, эта деятельность призвана обеспечить в дальнейшем применение к обвиняемому в совершении преступления лицу мер уголовной ответственности, связанных с наиболее суровыми ограничениями прав и свобод человека и гражданина – по результатам судебного разбирательства, по отношению к которым результаты данной деятельности носят хотя и предварительное, но во многом решающее значение.

Отмеченное значение оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия обуславливает важность обеспечения при их осуществлении строжайшего режима законности, в чем решающая роль принадлежит прокурорскому надзору. При этом особенность положения прокурора при осуществлении рассматриваемой отрасли надзора в том, что он призван решать не только собственно надзорные задачи, т.е. выявление, устранение и предупреждение нарушений законов в деятельности поднадзорных органов, но и несет ответственность за итоговые результаты этой деятельности, в целом играет ключевую роль в сфере борьбы с преступностью.

Так, прокурор назван в п. 47 ст. 5 УПК РФ первым участником стороны обвинения и является, по сути, главным субъектом осуществляемого от имени государства уголовного преследования, досудебный этап которого составляет уголовно-процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия, являющаяся основной частью поднадзорной деятельности в рассматриваемой отрасли надзора. Используя результаты данной поднадзорной деятельности, прокурор продолжает осуществлять уголовное преследование в форме поддержания государственного обвинения на последующих этапах судебного рассмотрения уголовных дел, добиваясь итоговой реализации этих результатов в приговорах и иных актах судов. Кроме того, прокурор осуществляет координацию деятельности поднадзорных органов по борьбе с преступностью. В силу такого положения в сфере борьбы с преступностью прокурор призван выявлять, устранять и предупреждать нарушения законов в деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, выражающиеся как в действиях, нарушающих установленные законом запреты, так и в бездействии – в невыполнении этими органами возложенных на них задач раскрытия, пресечения, предупреждения, расследования преступлений, розыска и изобличения виновных лиц и т.п.

Предмет рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, согласно ст. 29 Закона о прокуратуре, включает в себя: *соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие*. В то же время следует согласиться с изложенным в литературе мнением, аргументированным ссылками на современные положения ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и особую роль прокурора в досудебном производстве по УПК РФ, согласно которому в приведенной статье дано несколько суженное понимание предмета надзора. В соответствии с этим мнением в рассматриваемый предмет надзора более правильным будет включать в целом *законность оперативно-розыскной деятельности как вида государственной правоохранительной деятельности и законность всей процессуальной деятельности дознавателей и следователей при расследовании преступлений*².

Прокурор в рассматриваемой отрасли надзирает за законностью осуществления двух тесно взаимосвязанных, преследующих общие итоговые цели, но в то же время самостоятельных и отличающихся друг от друга видов деятельности: во-первых, *оперативно-розыскной деятельности специально уполномоченных органов*, во-вторых, *уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия*, охватывающей почти все досудебное производство³ по уголовному делу. Данные виды деятельности отличаются друг от друга по регулирующим их осуществление законам, по кругу уполномоченных на их осуществление органов, а также по ряду характерных свойств. Отсюда происходят и особенности прокурорского надзора в отношении каждого из этих видов деятельности, выражающиеся в специфике нормативной базы регламентации надзора, полномочий и актов прокурора, методов прокурорского надзора. Такие особенности надзора в отношении каждого из названных видов поднадзорной деятельности позволяют утверждать о формировании двух самостоятельных отраслей проку-

² Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – С. 279, 291.

³ Согласно п. 9 ст. 5 УПК РФ, досудебное производство – уголовное судопроизводство с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения его по существу.

прокурорского надзора: надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в досудебном производстве⁴. Во всяком случае, в большинстве современных работ по прокурорскому надзору данные направления надзора рассматриваются отдельно друг от друга в разных главах (иных частях) этих работ⁵. Однако их закрепление в Законе о прокуратуре и наше рассмотрение в рамках одной отрасли логично и целесообразно, учитывая общность итоговых целей оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, их взаимосвязь и взаимозависимость (при известном вспомогательном характере оперативно-розыскной деятельности).

Далее будут определены понятия, рассмотрены характерные свойства названных двух видов поднадзорной деятельности. Здесь же для очерчивания пределов рассматриваемой отрасли прокурорского надзора и тем самым уточнения ее предмета остановимся подробнее на круге регулирующих поднадзорные виды деятельности законов, за исполнением которых будет надзирать прокурор, а также уполномоченных на осуществление названных видов деятельности и соответственно поднадзорных прокурору органах.

Оперативно-розыскная деятельность урегулирована, прежде всего, общими для всех уполномоченных на ее осуществление органов Конституцией РФ и специальным Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями). Другие частично регулирующие эту деятельность законы: Закон РФ от 05.03.1992 г. «О безопасности», Закон РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне», Закон РФ от 01.04.1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации», а также законы ве-

⁴ Законодатель в ч. 1 ст. 37 УПК РФ в обозначении этого направления надзора применяет выражение «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия», которое будет использоваться нами далее. В литературе существует также обозначение «надзор за исполнением законов в досудебном производстве» – см.: Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – Гл. 10.

⁵ См., например: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – Гл. X и XI; Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – Гл. XV и XVI; *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М.: Изд. Дом «Городец», 2005. – Гл. 9 и 10; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – Гл. 9 и 10.

домственного характера – Федеральный закон от 07.02.2011 г. «О полиции», Федеральный закон от 03.04.1995 г. «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 10.01.1996 г. «О внешней разведке» (все законы – с последующими изменениями и дополнениями) и некоторые другие.

Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия регулируется Конституцией РФ и Уголовно-процессуальным кодексом (УПК) РФ, который воплотил в себе почти всю совокупность регулирующих эту деятельность норм. Лишь единичные нормы уголовно-процессуального характера содержатся в иных федеральных законах, в частности в Федеральном законе от 28.12.2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации», в названных выше Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» и Законе РФ «О милиции», а также в Федеральном законе от 15.07.1995 г. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уголовно-исполнительном кодексе РФ, собственно в Законе о прокуратуре и некоторых других федеральных законах.

Определению круга органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, посвящена ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В ней указывается, что на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется *оперативным подразделениям*:

- органов внутренних дел Российской Федерации;
- органов федеральной службы безопасности;
- федеральных органов 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.

Кроме того, указывается, что оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться оперативными подразделениями органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, но только в целях обеспечения безопасности указанного органа внешней разведки и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий вышеуказанных органов.

Для выяснения круга органов дознания и предварительного следствия следует обратиться к положениям УПК РФ. Круг органов и должностных лиц, охватываемых понятием «органы дознания», представлен в ст. 40 УПК РФ. Прежде всего, согласно ч. 1 этой статьи, к *органам дознания* относятся:

- органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения) милиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, т.е. закрепленные в ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и указанные выше органы семи ведомств, имеющие в своей структуре оперативно-розыскные подразделения;

- органы Федеральной службы судебных приставов;

- командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов;

- органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Названные органы дознания являются основными, поскольку уполномочены осуществлять в пределах своей компетенции все направления уголовно-процессуальной деятельности, возложенные на органы дознания, в том числе:

- 1) рассмотрение сообщений о преступлениях в стадии возбуждения уголовного дела в соответствии с разделом VII УПК РФ;

- 2) дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, – в порядке, установленном главой 32 УПК РФ;

- 3) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, – в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ.

При этом осуществление второго из приведенных направлений деятельности, а также предшествующего ему рассмотрения сообщений о преступлениях соответствующей категории обеспечивается должностными лицами названных органов, правомочными или специально уполномоченными на это начальниками этих органов. Эти должностные лица имеют в уголовном процессе статус *дознателей* – самостоятельных субъектов уголовно-процессуальной деятельности и соответственно поднадзорных прокурору субъектов.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 40 УПК РФ, возбуждение уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, и выполнение неотложных следственных действий возлагаются также на:

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

- руководителей геологоразведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания, указанных в ч. 1 настоящей статьи, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения данных партий и зимовок;

- глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации – по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территорий данных представительств и учреждений.

Перечисленные органы (точнее – должностные лица) следует считать факультативными органами дознания, поскольку, как видно, ими реализуется только часть возложенных на органы дознания направлений уголовно-процессуальной деятельности и в случаях отсутствия в местах, где необходимо осуществление этих направлений деятельности, основных органов дознания.

Далее, УПК РФ не предусматривает такого самостоятельного субъекта уголовно-процессуальной деятельности, как «орган предварительного следствия». В то же время самостоятельными и, по сути, основными субъектами уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве, а соответственно поднадзорными прокурору субъектами являются *следователи*. Это должностные лица, уполномоченные осуществлять по уголовным делам предварительное следствие как основную форму предварительного расследования (в соответствии с главами 21–30 раздела VIII УПК РФ), а также предшествующее ему рассмотрение сообщений о преступлениях в стадии возбуждения уголовного дела (в соответствии с разделом VII УПК РФ). В качестве данных субъектов уголовно-процессуальной деятельности и соответственно поднадзорных прокурору субъектов в настоящее время могут выступать следователи Следственного комитета РФ и следственных органов федеральных органов исполнительной власти (при федеральных органах исполнительной власти) – органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ч. 2 ст. 151 УПК РФ).

Следует также отметить, что УПК РФ предусматривает и наделяет собственным статусом таких участников уголовного судопроизводства, как начальник органа дознания (п. 17 ст. 5 и ч. 4 ст. 41 УПК РФ), начальник подразделения дознания (п. 17.1 ст. 5 и ст. 40.1 УПК РФ), руководитель следственного органа (п. 38.1 ст. 5 и ст. 39 УПК РФ). Эти участники являются, прежде всего, субъектами процессуальных действий по руководству уголовно-процессуальной деятельностью подчиненных им органов дознания, дознавателей и следователей. Кроме того, начальник подразделения дознания, руководствуясь ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ, и руководитель следственного органа, руководствуясь ч. 2 ст. 38 УПК РФ, могут в полном объеме принять на себя осуществление всех направлений уголовно-процессуальной деятельности соответственно дознавателей и следователей. Поэтому начальники органов дознания, начальники подразделений дознания и руководители следственных органов также, наряду с органами дознания, дознавателями и следователями, являются отдельными и самостоятельными поднадзорными прокурору субъектами. К числу поднадзорных прокурору субъектов уголовно-процессуальной деятельности относятся и следователи-криминалисты (п. 40.1 ст. 5 УПК РФ) – должностные лица, уполномоченные осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также участвовать по поручению руководителя следственного органа в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить такие действия без принятия уголовного дела к своему производству.

3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: специфика деятельности поднадзорных субъектов, полномочия и правовые акты прокурора

Под оперативно-розыскной деятельностью, согласно ст. 1 Федерального закона от 12.08.1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности», понимается вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то этим законом, 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.

Свойства оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) заключаются, прежде всего, в специфике ее задач, которыми в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.08.1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД») являются:

- *выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений*, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- *осуществление розыска лиц*, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;
- *добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.*

В числе принципов оперативно-розыскной деятельности в ст. 3 ФЗ «Об ОРД» кроме конституционных принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина названы также принципы *конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств*. Отсюда наиболее характерными свойствами ОРД, которые и определяют особенности прокурорского надзора за исполнением законов при ее осуществлении, являются *негласность проведения большинства из составляющих эту деятельность оперативно-розыскных мероприятий, а также конфиденциальность и даже засекреченность (отнесенность к государственной тайне) значительной части сведений о ней.*

Так, согласно ст. 12 ФЗ «Об ОРД», сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и о тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий *составляют государственную тайну* и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД. При этом предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе,

допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Изложенные свойства поднадзорной деятельности определили специфику содержания полномочий прокурора, известные ограничения при их реализации, а также сужение круга прокуроров, на которых может быть возложено осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Понятие «уполномоченный прокурор», сужающее круг прокуроров, на которых может быть возложено осуществление рассматриваемого направления надзорной деятельности, будет раскрыто далее при рассмотрении организации работы в рамках данного направления надзора. Здесь же логично обратиться к собственно содержанию полномочий прокурора и существующим ограничениям при их реализации.

Четкий перечень полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, не приведен ни в Законе о прокуратуре, ни в ФЗ «Об ОРД», в котором указания на некоторые полномочия прокурора и ограничения при их реализации изложены в ст. 21, а косвенно – в ст.ст. 16 и 22. Ряд полномочий с отражением их специфики при осуществлении рассматриваемого направления надзора закреплён и в специально посвященном этому направлению надзора Приказе Генерального прокурора РФ от 21.12.2007 г. № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Приказ № 207).

Представляется обоснованным изложенное в литературе мнение о том, что кроме применения полномочий, специфичных для рассматриваемого направления надзорной деятельности, прокурор при его осуществлении может использовать и полномочия, общие для всей надзорной функции, но с учетом опять-таки специфики данного направления надзора⁶. Думается, возможность использования при осуществлении данного направления надзора общих для всей надзорной функции полномочий вытекает из предмета надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие (ст. 29 Закона о прокуратуре), задач прокурора в данной отрасли надзора и из основных целей прокуратуры РФ (ст. 1 Закона о прокуратуре).

⁶ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – С. 206–207.

Итак, прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, может использовать *полномочия по выявлению нарушений законов* в соответствии с п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, но с учетом отражающих специфику данного направления надзора положений ст.ст. 16, 21 и 22 ФЗ «Об ОРД», а также Приказа № 207 (п. 9). Это следующие полномочия:

1) *по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, осуществляющих ОРД;*

2) *иметь доступ к документам и материалам органов, осуществляющих ОРД, на территории и в помещения которых прокуроры вошли, реализуя предыдущее полномочие; круг соответствующих документов (и материалов) определен в ч. 2 ст. 21 ФЗ «Об ОРД» – это оперативно-служебные документы (подлинные – согласно п. 9 Приказа № 207), включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационная документация и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий;*

3) *проверять исполнение законов органами, осуществляющими ОРД, т.е. комплексное полномочие осуществлять проверки исполнения этими органами законов на месте;*

4) *требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;* при реализации этого полномочия также следует ориентироваться на круг соответствующих документов, определенный в ч. 2 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»;

5) *требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;*

6) *требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности соответствующих подконтрольных органов;*

7) *требовать письменные объяснения от должностных лиц и сотрудников органов, осуществляющих ОРД по поводу выявленных нарушений закона.*

Основное ограничение, которое прокурору следует соблюдать при реализации 1-го, 2-го, 3-го, 4-го и 7-го из перечисленных полномочий,

установлено в ч. 3 ст. 21 ФЗ «Об ОРД», а именно: *сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. Как определенные ограничения следует рассматривать и положения ч. 3 ст. 16, ч. 2 ст. 21, ст. 22 ФЗ «Об ОРД». Так, согласно ч. 3 ст. 16 ФЗ «Об ОРД», должностное лицо, уполномоченное на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий подчиняется только непосредственному и прямому начальнику. В соответствии с ч. 2 ст. 21 этого Закона обязанность представления прокурору необходимых документов возлагается только на руководителя органа, осуществляющего ОРД. Этот же руководитель, согласно ст. 22 ФЗ «Об ОРД», несет персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий.*

В то же время в п. 5 Приказа № 207 прокурорам предписывается осуществлять проверки исполнения ФЗ «Об ОРД» не только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов (по жалобам граждан и т.п.), но и по собственной инициативе (в плановом порядке). Отсюда реализация 3-го из перечисленных полномочий, а, учитывая его комплексный характер, — также и 1-го и 2-го из этих полномочий в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, допускается *по инициативе прокурора*, в отличие от ограничений, установленных для этих полномочий применительно к общему надзору в абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. Для реализации прокурором по собственной инициативе остальных из перечисленных полномочий также нет ограничений. Исключение установлено применительно к оперативно-служебным документам об осуществлении контрразведывательной деятельности органами ФСБ России. Как закреплено в п. 5 Приказа № 207, эти документы могут быть истребованы только в порядке надзора в связи с поступлением в прокуратуру материалов, информации и обращений граждан, свидетельствующих о нарушении этими органами законодательства РФ.

Далее, прокурор может использовать и полномочия по устранению и предупреждению нарушений законов в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п.п. 3 и 4 ст. 22, п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, но также с учетом положений ст.ст. 5, 16, 21, 22 ФЗ «Об ОРД» и Приказа № 207. Это полномочия:

1) направлять соответствующие материалы в следственный орган (в соответствии с п. 1 ч. 2 и п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ – в Следственный комитет при прокуратуре РФ) для решения вопроса об уголовном преследовании в отношении должностных лиц, осуществляющих ОРД, по фактам допущенных ими нарушений уголовного законодательства;

2) возбуждать производство (дело) об административном правонарушении в отношении этих должностных лиц;

3) требовать привлечения этих должностных лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

4) предупреждать о недопустимости нарушения закона;

5) опротестовывать незаконные и необоснованные постановления руководителей органов, осуществляющих ОРД, в том числе и о передаче результатов оперативно-розыскной деятельности следователю (органу дознания, в суд), а также противоречащие закону ведомственные правовые акты руководителей органов, осуществляющих ОРД;

7) обращаться в суд с требованием о признании этих противоречащих закону правовых актов недействительными;

8) вносить представление об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД;

9) разъяснять лицам, пострадавшим в связи с нарушением законности при осуществлении ОРД, порядок защиты их прав;

10) принимать меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, возмещению причиненного вреда (например, путем подачи исковых заявлений в соответствии с процессуальным законодательством), причем ч. 9 ст. 5 ФЗ «Об ОРД» расширяет возможности прокурора по принятию таких мер, позволяя это делать в защиту не только физических, но и юридических лиц.

Дополнительно к изложенным полномочиям при осуществлении рассматриваемого направления надзора используются и полномочия по устранению и предупреждению нарушений законов, не характерные для сферы общего надзора.

Одним из таких полномочий является указанное в п. 9 Приказа № 207 специфичное именно для рассматриваемого направления надзора

полномочие *требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, отстранения подчиненных им оперативных работников от дальнейшего участия в проведении оперативно-розыскных мероприятий по конкретным делам оперативного учета и иным оперативно-служебным документам.* Кроме того, в п. 9 Приказа № 207 закреплено полномочие *предъявлять письменные требования и давать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным документам.*

К специфическим для рассматриваемого направления надзора следует отнести и полномочие, закрепленное в ч. 4 ст. 146 УПК РФ и конкретизированное применительно к рассматриваемому надзору в п. 9 Приказа № 207. Это полномочие *отменять незаконные и необоснованные постановления следователя (органа дознания) о возбуждении уголовного дела, вынесенные в порядке реализации результатов ОРД.* Прокурору следует учитывать 24-часовой срок применения данного полномочия, установленный в ч. 4 ст. 146 УПК РФ.

При осуществлении рассматриваемого направления надзорной деятельности, в первую очередь, используются следующие *акты прокурорского надзора*, являющиеся формами реализации вышеизложенных полномочий по устранению и предупреждению нарушений законов:

1) *протест*, приносимый на незаконное и необоснованное постановление руководителя органа, осуществляющего ОРД, или на противоречащий закону ведомственный правовой акт руководителя органа, осуществляющего ОРД;

2) *представление* об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД; кроме мер по устранению нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, в этом акте могут излагаться требования о привлечении нарушивших закон должностных лиц к иной (кроме уголовной и административной) установленной законом ответственности, об отстранении этих должностных лиц от дальнейшего ведения оперативных проверок;

3) *постановление*, им оформляются решения прокурора о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании или о возбуждении производства (дела) об административном правонарушении в отношении должностного лица, осуществляющего ОРД, об отмене постановления следователя (органа дознания, дознавателя) о возбуждении уголовного дела, вынесенного в порядке реализации результатов ОРД;

4) *письменные требования*, предъявляемые по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным документам;

5) *поручения*, даваемые опять-таки по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным документам.

Кроме того, в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, могут использоваться и иные акты прокурорского надзора, такие, как: *заявление в суд* о признании противоречащего закону правового акта руководителя органа, осуществляющего ОРД, недействительным (недействующим); *исковое заявление*, подаваемое в соответствии с гражданским или арбитражным процессуальным законодательством в качестве меры по восстановлению нарушенных при осуществлении ОРД прав и законных интересов, возмещению причиненного этим вреда; наконец, *предостережение* о недопустимости нарушений закона.

3.3. Организация надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Методы надзора

В ч. 1 ст. 21 ФЗ «Об ОРД» закреплено, что прокурорский надзор за исполнением данного Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры. Понятие *«уполномоченный прокурор»*, которым, как уже отмечалось выше, ограничивается круг прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, употребляется и в вышеназванном Приказе Генерального прокурора РФ № 207.

В указанном Приказе в качестве уполномоченных прокуроров для осуществления рассматриваемого направления надзора Генеральным прокурором, прежде всего, непосредственно назначены *прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры, прокуроры городов, районов, другие прокуроры, к ним приравненные*, а в Генеральной прокуратуре РФ – *заместители Генерального прокурора РФ, начальники главных управлений и отделов*. Кроме того, Генеральный прокурор РФ этим же Приказом поручил своим заместителям в федеральных округах, прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним прокурорам своими приказами назначить уполномоченных прокуроров из числа подчиненных им работников, а своему заместителю – Главному военному прокурору – определить таковых в

Главной военной прокуратуре. Всем уполномоченным прокурорам обязательно *оформляется допуск* для работы с документами в соответствии с Инструкцией «О порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 06.02.2010 г. № 63.

Учитывая тесную взаимосвязь между ОРД и процессуальной деятельностью и служебное вспомогательное значение первой по отношению ко второй, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, в прокуратурах возлагается на работников (с приданием им статуса уполномоченных прокуроров) и подразделения, обеспечивающие надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, дознавателей и следователей соответствующих правоохранительных ведомств. Вопрос о работниках прокуратур городов, районов и подразделениях вышестоящих прокуратур, на которых возложен как надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, так и надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, будет освещен далее при рассмотрении организации работы по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Эффективное осуществление любого направления надзора предполагает надлежащее *информационное обеспечение*. Применительно к рассматриваемому направлению надзора уполномоченному прокурору необходимо владеть информацией о состоянии и динамике преступности, об объеме и о результатах работы поднадзорных органов по раскрытию преступлений, по розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, пропавших без вести. Соответственно, в первую очередь, обеспечивается поступление прокурору сведений о подлежащих раскрытию преступлениях, уголовные дела о которых приостановлены или не окончены производством в установленный законом 2-месячный срок, о делах, приостановленных за нерозыском обвиняемых.

В целом, уполномоченный прокурор должен создать *накопительную базу информации*, необходимой для эффективного осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Для этого разработаны правила, изложенные в прилагаемой к вышеназванному Приказу № 207 Инструкции об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам оперативно-розыскной деятельности. В частности, предложенная в Приложении 3 к данной Инструкции

примерная номенклатура нарядов позволяет систематизировать имеющиеся документы, облегчая поиск нужной информации. В этих нарядах содержатся: 1) переписка с вышестоящими органами прокуратуры по вопросам надзора за ОРД; 2) переписка о состоянии прокурорского надзора за соблюдением законности в ОРД, справки о результатах проведенных прокурорами проверок поднадзорных органов; 3) представления, протесты, письменные требования и поручения, постановления о возбуждении уголовных дел, возбуждении производства об административных правонарушениях и переписка по ним; 4) статистические отчеты о работе по надзору за ОРД. Учитывая требования ст. 12, ч. 4 ст. 21 ФЗ «Об ОРД», прокурор должен эти наряды вести и хранить надлежащим образом, обеспечивая неразглашение содержащихся в них секретных сведений. Сведения, содержащиеся в нарядах, прокурор может использовать: в процессе аналитической работы по надзору за ОРД; выбирая актуальные вопросы при планировании мероприятий; при слежении за исполнением оперативными подразделениями письменных указаний прокурора и поручений следователей, за своевременностью и адекватностью реагирования на направленные в их адрес и адрес вышестоящих руководителей протесты и представления; при подготовке к проведению предстоящих надзорных проверок⁷.

Методы надзора, как отмечается в литературе, имеют свою специфику в зависимости от того, осуществляются поднадзорные оперативно-розыскные мероприятия для раскрытия преступления либо розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, или розыска без вести пропавших граждан и т.д.⁸ В то же время имеются общие методические рекомендации по проведению проверок законности ОРД⁹.

Прежде всего, п. 5 Приказа № 207 предписывает проверки законности проведения оперативно-розыскных мероприятий и принимаемых при этом решений осуществлять:

- а) по жалобам граждан и обращениям должностных лиц;
- б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем

⁷ Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: Экслит, 2003. – С. 303.

⁸ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Виокурова. – С. 218.

⁹ Вопросы методики надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, см. подробнее: Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: Экслит, 2003. – С. 304–312.

реагировании на поручение органа дознания, следователя и суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением указаний 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 отсутствием положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

В ходе *подготовки к проверке законности ОРД* прокурору рекомендуется изучить и проанализировать имеющиеся в прокуратуре сведения, в том числе полученные из статистической отчетности, собственных учетов, из уголовных дел, затем выяснить необходимые вопросы у следователей, сверить данные из уголовных дел о времени совершения преступления и возбуждения дела, дачи поручения следователя, вынесения решения суда с представленными оперативными подразделениями сведениями о времени заведения дел оперативного учета, о сроках проведения оперативно-розыскных мероприятий. Кроме того, при проверке обоснованности жалобы, обращения о нарушениях законности при проведении ОРД прокурор может дополнить непосредственное изучение этой жалобы (обращения) получением объяснения лица, подавшего жалобу, подписавшего обращения. Эти подготовительные действия позволяют прокурору сделать выводы о своевременности заведения дел оперативного учета и предварительно оценить исполнение поднадзорными органами своих обязанностей по установлению и розыску преступника, соблюдению оснований, условий и порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий (в первую очередь – ограничивающих конституционные права и свободы), по выполнению поручений следователей, решений суда. В конечном итоге эти действия позволяют наметить перечень вопросов, требующих повышенного внимания в процессе проверки.

Другой важный элемент подготовки – изучение положений ФЗ «Об ОРД», других федеральных законов, а также ведомственных нормативных актов применительно к предмету (кругу вопросов) предстоящей проверки. Несмотря на то, что исполнение поднадзорными органами ведомственных нормативных актов не входит в предмет прокурорского надзора, при реализации рассматриваемого направления

надзора прокурору необходимо знать содержание этих актов, поскольку в них закреплены отсутствующие в законах детали порядка осуществления ОРД. Так, в предписаниях этих актов закреплены порядок и сроки заведения дел оперативного учета, порядок документирования оперативно-розыскных мероприятий, их конкретное содержание. Ссылка на данные предписания требуется прокурору для обоснования по итогам проверки выводов о законности проводимых действий и выполнении поставленных задач поднадзорными оперативно-розыскными подразделениями.

Собственно *проверку* законности ОРД прокурор может производить как по месту расположения поднадзорного органа, так и в прокуратуре, куда ему доставляются для ознакомления необходимые оперативно-служебные документы, обычно это отдельные дела оперативного учета. В то же время в целях защиты сведений, содержащих государственную тайну, уполномоченным прокурорам рекомендуется изучать дела оперативного учета, как правило, непосредственно в помещениях органов, осуществляющих ОРД. В прокуратурах это можно делать, только если созданы условия, обеспечивающие защиту от разглашения сведений, содержащихся в представляемых прокурору оперативно-служебных документах.

Место, время, порядок проведения проверки прокурор согласовывает с руководителем органа, осуществляющего ОРД, так как обязанность представления прокурору оперативно-служебных документов возложена законом именно на этого руководителя (ч. 2 ст. 21 ФЗ «Об ОРД»), несущего персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий (ст. 22 ФЗ «Об ОРД»). В целом, прокурору при подготовке и проведении проверки свои требования целесообразно обращать именно к руководителю органа, осуществляющего ОРД, поскольку, согласно ч. 3 ст. 16 ФЗ «Об ОРД», должностное лицо, уполномоченное на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий подчиняется только непосредственному и прямому начальнику.

Предписаниями п. 6 Приказа № 207, ориентированными на обеспечение полноты проверочных действий и выявление наиболее серьезных и типичных нарушений закона, допускаемых органами, осуществляющими ОРД, устанавливается *круг вопросов, на которые уполномоченные прокуроры при проведении проверок должны обращать внимание:*

а) законность и обоснованность решений о производстве или прекращении оперативно-розыскных мероприятий, а также использовании результатов ОРД;

б) обязательность регистрации и заведения дел оперативного учета, законность постановки и снятия с оперативного учета лиц, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия;

в) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам ОРД, а также недопустимость применения информационных систем и технических средств, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

г) наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД;

д) соответствие осуществленных оперативно-розыскных мероприятий их перечню, определенному в ФЗ «Об ОРД»;

е) наличие оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на проведение которых разрешение дано судом;

ж) соблюдение условий и порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий;

з) своевременность уведомления судей органами, осуществляющими ОРД, о проведении без разрешения судьи в случаях, на терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности государства, оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища;

и) законность привлечения граждан к сотрудничеству на конфиденциальной основе и соблюдение принципа добровольного согласия с органами, осуществляющими ОРД.

Наиболее *типичными нарушениями закона*, которые могут быть выявлены прокурорами по результатам проведения проверок законности ОРД, являются:¹⁰

1) незаконное заведение и прекращение дел оперативного учета в целях улучшения показателей статистической отчетности по ОРД;

¹⁰ См.: Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: Изд-во Экслит, 2003. – С. 308–309.

2) отсутствие оснований и нарушение установленного законом порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий, например: отсутствие достаточных оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, осуществление таких оперативно-розыскных мероприятий без решения суда, в том числе проведение их как не терпящих отлагательства при отсутствии оснований для этого или с нарушением сроков уведомления суда; проведение оперативно-розыскных мероприятий параллельно с расследованием по уголовному делу без поручения следователя, нарушение сроков ведения дел оперативного учета, волокита, формализм при выполнении поручений следователей; преждевременное проведение оперативно-розыскных мероприятий не уполномоченным на то или некомпетентным лицом;

3) сокрытие в делах оперативного учета заявлений и сообщений о преступлениях, требующих разрешения в установленном УПК РФ (ст.ст. 140–148) порядке;

4) включение в планы оперативно-розыскных мероприятий незаконных и необоснованных действий, не предусмотренных ФЗ «Об ОРД», в том числе административных задержаний разрабатываемых лиц;

5) нарушение прав и законных интересов лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим ОРД, на конфиденциальной основе, в частности: их внедрение без согласия в преступные группы; поставление в условия, при которых они вынуждены участвовать в совершении преступлений; рассекречивание и предание огласке (без получения от них согласия) сведений об их личности и роли в разоблачении преступников.

Результаты работы прокурора по осуществлению рассматриваемого направления надзора отражаются в *статистическом отчете по форме ОРД*, предусмотренной в Приложении 1 ранее названного Приказа № 207, – Отчете о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД. Отчет состоит из двух разделов. Первый раздел озаглавлен «Проверка оперативно-розыскных материалов», в нем отражаются одиннадцать показателей количества: проведенных проверок; из них по жалобам и обращениям граждан; проверенных дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов; выявленных нарушений законодательства об ОРФ; из них незаконных решений должностных лиц органов, осуществляющих ОРД; принесенных протестов; направленных требований и поручений; вынесенных мотивиро-

ванных постановлений о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания; из них в отношении работников, осуществляющих ОРД, за преступления по службе; внесенных представлений по вопросам нарушения законодательства об ОРД и незаконных решений должностных лиц органов, осуществляющих ОРД; наказанных по представлению прокурора в дисциплинарном порядке сотрудников, осуществляющих ОРД. Второй раздел озаглавлен «Рассмотрение жалоб на действия органов, осуществляющих ОРД», в нем отражаются три показателя количества: рассмотренных прокурором жалоб; разрешенных им жалоб; в том числе удовлетворенных прокурором жалоб. Данный отчет заполняется по правилам секретного делопроизводства за полугодие и год в каждом звене системы органов прокуратуры и передается вышестоящим прокурорам. Показатели отчетов о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД используются для оценки достигнутых результатов этого надзора и планирования надзорных мероприятий на будущие периоды времени.

3.4. Правовые средства прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия

Процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия состоит в урегулированной уголовно-процессуальным законом деятельности органов дознания, дознавателей, следователей, а в определенной мере и начальников органов дознания, начальников подразделений дознания, руководителей следственных органов, в досудебных стадиях уголовного процесса – в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, составляющих основное содержание досудебного производства по уголовным делам. Данная деятельность начинается с момента получения этими органами сообщения о преступлении и заканчивается моментом направления уголовного дела с обвинительным заключением или обвинительным актом или постановлением о передаче уголовного дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера прокурору, либо моментом прекращения уголовного дела, либо еще раньше – моментом вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Эта деятельность осуществляется для решения ряда непо-

средственных задач. В стадии возбуждения уголовного дела основная задача – *проверка наличия или отсутствия повода и основания для возбуждения уголовного дела*. В стадии предварительного расследования основные задачи – это предварительное, но в то же время *полное и объективное установление всех обстоятельств, относящихся к событию преступления и личности обвиняемого, его изобличение в совершении преступления, собирание доказательств и подготовка материалов уголовного дела, необходимых для его надлежащего рассмотрения в суде*. Более общие задачи рассматриваемой деятельности – это в целом задачи назначения уголовного судопроизводства, закрепленные в ст. 6 УПК РФ.

Процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия является начальной и незаменимой частью уголовного преследования¹¹, в целом выполняет ключевую роль в борьбе с преступностью. ОРД при всей ее важности для этой борьбы (особенно для борьбы с организованной преступностью) носит все же по отношению к процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия вспомогательное (служебное) значение, задачи ОРД, по сути, подчинены задачам процессуальной деятельности этих органов. Поэтому и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия занимает ведущее место в надзорной деятельности прокуроров в сфере борьбы с преступностью.

Согласно ст. 37 УПК РФ, прокурор в уголовном судопроизводстве уполномочен осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Соответственно прокурор назван в законе первым (п. 47 ст. 5 УПК РФ) и является главным участником стороны обвинения. Прокурор использует полученные в досудебном производстве результаты процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия как начальной части уголовного преследования в дальнейшем при осуществлении уголовного преследования в форме поддержания государственного обвинения в суде. Поэтому ему обеспечивается возможность оценивать и утверждать эти результаты и осуществлять максимально действенный надзор за процессуальной деятельностью названных органов, как направленной на получение этих

¹¹ Согласно п. 55 ст. 5 УПК РФ, уголовное преследование – процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

результатов. Полномочия по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия могут использоваться прокурором инициативно и позволяют ему обеспечивать надзор не только за законностью, но и в известной мере за целесообразностью процессуальной деятельности этих органов.

До 07.09.2007 г., т.е. до вступления в силу Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», по отношению к органам дознания и предварительного следствия прокурор был наделен властно-распорядительными полномочиями, позволяющими ему не просто осуществлять надзор, а, по сути, контролировать процессуальную деятельность этих органов. При этом прокурор мог сам выступать субъектом этой поднадзорной процессуальной деятельности, т.е. был наделен полномочиями по ее непосредственному осуществлению, в частности такими, как:

- принимать, проверять сообщение о любом преступлении;
- принимать решения о возбуждении любого уголовного дела, о принятии его к своему производству, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче сообщения по подследственности (а по делам частного обвинения – в суд);
- участвовать в производстве предварительного расследования, в том числе лично производить отдельные следственные и иные процессуальные действия;
- приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу.

Поэтому следовало считать обоснованным использование для обозначения положения и роли прокурора в досудебном производстве выражения «процессуальное руководство». Соответственно в п. 2. Приказа Генерального прокурора РФ от 05.07.2002 г. № 39 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» прокурор в досудебном производстве напрямую назывался руководителем уголовного преследования.

Названный Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ полностью упразднил полномочия прокурора по непосредственному осуществлению поднадзорной процессуальной деятельности. При этом в отношении процессуальной деятельности органов предварительного следствия (следственных органов) у прокурора теперь по существу не имеется полномочий властно-распорядительного, руководящего характера. Та-

кими полномочиями в отношении следователей в настоящее время наделен только соответствующий руководитель следственного органа (ст. 39 УПК РФ). Поэтому надзорная деятельность прокурора в отношении следственных органов по содержанию в полной мере соответствует специфике прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, что ранее не было характерно для положения прокурора в досудебном производстве по уголовным делам. В отношении же процессуальной деятельности органов дознания у прокурора сохранились полномочия властно-распорядительного характера, что позволяет, с определенной степенью условности, характеризовать надзор за этой деятельностью как процессуальное руководство.

Среди статей УПК РФ, в той или иной степени посвященных *надзорным полномочиям прокурора в досудебном производстве*, можно назвать статьи 7, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, 25, 28, 37–39, 40.1, 41, 67, 87, 88, 91, 94, 96, 106–110, 114, 115, 124, 125, 136, 144, 146–148, 150–152, 155, 172, 208, 211–214, 220–222, 223–226. Изложенный перечень посвященных такого рода полномочиям прокурора статей не является исчерпывающим. В то же время для отражения основного содержания этих полномочий достаточно обратиться к более узкому кругу положений уголовно-процессуального закона, а именно к п.п. 1–16 ч. 2, ч. 2.1, ч. 6 ст. 37, ст. 124, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч.ч. 4 и 5 ст. 223, ст. 221 и ст. 226 УПК РФ.

Итак, согласно п.п. 1–16 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

- *проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1);*
- *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 (п. 2);*
- *требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3);*
- *давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4);*
- *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 (п. 5);

- 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 (п. 5.1);

- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя в установленном УПК РФ порядке (п. 6);

- рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение (п. 7);

- 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 установленном ст. 125 УПК РФ порядке (п. 8);

- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы (п. 9);

- отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 10);

- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11);

- 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 ст. 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 РФ с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 12);

- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13);
- утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу (п. 14);
- 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 или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков (п. 15);
- осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору УПК РФ (п. 16).

Далее, согласно ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ, прокурору по его мотивированному письменному запросу предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

Кроме того, для обеспечения действительности полномочия, закрепленного в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в ч. 6 данной статьи предусмотрено, что в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с его требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа, а затем при отсутствии результата – к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти), наконец, – к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

Следует констатировать, что, согласно ч. 5 ст. 37 УПК РФ, изложенными полномочиями, реализуемыми в досудебном производстве, наделяются прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры.

Не совпадают с изложенными полномочиями, дополняя их круг, полномочия, закрепленные в ст. 124, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч.ч. 4 и 5 ст. 223, ч. 1 ст. 221 и ч. 1 ст. 226 УПК РФ. В ст. 124 УПК РФ закреплено важное полномочие (и порядок его реализации) *рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора*. В ч. 4 ст. 146 УПК РФ – полномочие не позднее 24 часов с момента получения материалов дос-

ледственной проверки *отменять постановление о возбуждении уголовного дела*, независимо от того, каким субъектом расследования, т.е. дознавателем или следователем, оно вынесено.

Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ в ч. 6 ст. 148 УПК РФ было включено полномочие в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении *отменять постановление* руководителя следственного органа, *следователя об отказе в возбуждении уголовного дела*. Этим же законом ч. 1.1 ст. 211 УПК РФ было закреплено полномочие в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела *отменять постановление* руководителя следственного органа *или следователя о приостановлении предварительного следствия*, а в ч. 1 ст. 214 УПК РФ включено полномочие в этот же срок *отменять постановление* руководителя следственного органа *или следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования* (за исключением дел частного обвинения).

В ч.ч. 4 и 5 ст. 223 УПК РФ – полномочие *продлевать срок дознания*. В ч. 1 ст. 221 и ч. 1 ст. 226 УПК РФ – полномочие по окончании расследования *рассматривать уголовное дело*, поступившее от следователя с обвинительным заключением и от дознавателя с обвинительным актом соответственно, и принимать одно из закрепленных в п.п. 1–3 ч. 1 ст. 221 и п.п. 1–4 ч. 1 ст. 226 УПК решений, в первую очередь – *утверждать обвинительное заключение (обвинительный акт)*.

Полномочия прокурора целесообразно классифицировать в зависимости от целей, на которые они направлены. Соответственно в п.п. 1, 5.1, 7 ч. 2, ч. 2.1 ст. 37, ст. 124, ч. 1 ст. 221 и ч. 1 ст. 226 УПК РФ закреплены *полномочия, направленные на выявление нарушений закона*. В п.п. 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12, 15 ч. 2 и ч. 6 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, п. 2 ч. 1 ст. 221, п.п. 2–4 ч. 1 ст. 226 УПК РФ закреплены *полномочия, направленные на устранение нарушений закона*. Разумеется, в известной мере эти полномочия способствуют и достижению цели предупреждения нарушений закона, особенно те из них, которые закреплены в п.п. 4, 8, 11, 12, 15 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, п. 2 ч. 1 ст. 221, п.п. 2–4 ч. 1 ст. 226 УПК РФ. В то же время в п.п. 5, 9, 13, 14 ч. 2 ст. 37, п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 221, ч.ч. 4 и 5 ст. 223, п. 1 ч. 1 ст. 226 УПК РФ закреплены *полномочия, специально направленные на предупреждение нарушений закона*, в силу их упреждающего характера в отношении возможных будущих нарушений закона.

Кроме того, часть из названных полномочий предназначена для *применения в отношении исключительно дознавателей*, это полномочия, закрепленные в п.п. 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13 ч. 2, ч. 2.1 ст. 37, ч.ч. 4 и 5 ст. 223, ст. 226 УПК РФ. Другая часть полномочий, а именно – полномочия, закрепленные в п.п. 5.1, 7, 12 ч. 2, ч. 6 ст. 37, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ст. 221 УПК РФ, предназначена для *применения в отношении исключительно следователей*. Наконец, значительная часть полномочий носит универсальный характер, т.е. предназначена для *применения в отношении как дознавателей, так и следователей*, это полномочия, закрепленные в п.п. 1–3, 8, 14, 15 ч. 2 ст. 37, ст. 124, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ.

В работах по прокурорскому надзору отмечается, а прокурорской практикой подтверждается возможность и необходимость использования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия и ряда общенадзорных полномочий, непосредственно в УПК РФ не сформулированных. Это, прежде всего, *комплексное полномочие проверять исполнение закона* не только при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, но и в стадии предварительного расследования, применительно к которой законодатель в УПК РФ данное полномочие не сформулировал. Безусловно, полномочие проверять исполнение, т.е. проводить проверки исполнения законов в любой момент предварительного расследования, в частности путем непосредственного изучения материалов уголовного дела, – одно из наиболее эффективных средств выявления нарушений законов в процессуальной деятельности поднадзорных органов. Другие эффективно используемые в рассматриваемом направлении прокурорского надзора общенадзорные полномочия – это полномочия *требовать от должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; требовать от руководителей поднадзорных органов проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных им органов; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов; требовать привлечения должностных лиц поднадзорных органов, нарушивших закон, к иной (кроме уголовной и административной) установленной законом ответственности; вносить представление об устранении нарушений закона*.

Обратимся теперь к актам прокурорского надзора, являющимся формами реализации рассмотренных полномочий по устранению нару-

шений закона. В рассматриваемом направлении прокурорского надзора используются следующие *виды актов* прокурорского надзора.

1. *Постановление*. Этот акт наиболее часто используется прокурорами при осуществлении рассматриваемого надзора, поскольку им оформляется реализация большого числа из названных выше полномочий прокурора, прежде всего, имеющих властно-распорядительный характер и используемых в отношении дознавателей. В первую очередь, с помощью этого акта прокурор отменяет любые незаконные или необоснованные постановления дознавателя (например, об отказе в возбуждении уголовного дела, об избрании меры пресечения, о приостановлении производства дознания, о прекращении уголовного дела), тем самым непосредственно своим решением устраняя нарушение закона. Постановлением оформляется реализация и иных властно-распорядительных полномочий прокурора в отношении дознавателей с принятием соответствующих решений, например об отводе дознавателя, изъятии уголовного дела у органа дознания и передаче его следователю, о продлении срока дознания.

Как в отношении дознавателей, так и в отношении следователей прокурор может использовать постановление для отмены постановлений этих субъектов о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, для возвращения уголовного дела со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков. В отношении следователя прокурор в настоящее время также может использовать (не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела) постановление об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия, аналогично и об отмене постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Постановление традиционно состоит из трех частей – вводной, описательно-мотивировочной и постановляющей. Содержание постановления, особенно его описательно-мотивировочной и постановляющей частей зависит от вида вопроса, по которому оно выносится. В любом случае постановление прокурора в досудебном производстве является процессуальным документом и должно соответствовать требованиям, установленным УПК РФ.

2. *Требование об устранении нарушений федерального законодательства*, допущенных в ходе дознания или предварительного след-

вия. Данный акт призван служить основной формой реализации аналогично сформулированного полномочия прокурора, впервые для рассматриваемого направления надзора закрепленного вышеназванным Федеральным законом от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Соответственно этот акт начал использоваться в прокурорской практике вместе с вступлением в силу этого ФЗ.

Формулировка полномочия в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ позволяет использовать его путем вынесения рассматриваемого прокурорского акта как в отношении дознавателей, так и в отношении следователей. Но для устранения нарушений закона в процессуальной деятельности дознавателей прокурор обладает более действенными властно-распорядительными полномочиями, которые оформляются рассмотренным выше постановлением и письменными указаниями, о которых речь пойдет ниже. Поэтому использование закрепленного в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочия и рассматриваемого акта, как формы его реализации, в отношении дознавателей не имеет смысла. В то же время данное полномочие предусмотрено и необходимо для использования путем вынесения рассматриваемого акта в целях устранения нарушений закона в процессуальной деятельности следователей, поскольку в отношении них прокурор в настоящее время властно-распорядительными полномочиями по существу не обладает.

В структуре требования об устранении нарушений федерального законодательства также можно выделить 3 части: вводную часть, где указываются адресат (руководитель поднадзорного органа), наименование акта со сведениями об уголовном деле, по которому оно выносится; описательно-мотивировочную часть, в которой описываются выявленные нарушения закона с дачей им правовой оценки; требовательную часть, где излагается собственно требование об устранении выявленных нарушений закона с указанием срока для этого и необходимости направления прокурору соответствующего письменного сообщения, затем указываются должность, классный чин, фамилия, инициалы прокурора, ставится его подпись и оттиск гербовой печати прокуратуры.

3. *Письменные указания* о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Этот прокурорский акт выступает формой реализации аналогично сформулированного в п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ властно-распорядительного полномочия, применяемого в отношении только дознавателей. Он носит произвольную форму, но в нем принято указывать: адресат (обычно в правом верхнем углу); наименование и

номер уголовного дела; ссылку на статью УПК РФ, предусматривающую обязательность исполнения письменных указаний прокурора; содержание того, что прокурор предписывает сделать по делу – провести те или иные следственные действия, проверить конкретную версию, предъявить обвинение, переквалифицировать действия, инкриминируемые обвиняемому, избрать меру пресечения и т.д. Рекомендуется также изложить сроки исполнения указаний.

4. *Письменное согласие* (утверждение). Этот процессуальный акт выражается в виде резолюции «согласен», «не согласен», «утверждаю», под которой указываются должность, классный чин, фамилия, инициалы и ставится подпись прокурора. Перечисленные записи делаются в специальных графах в правом верхнем углу процессуального документа субъекта расследования. Резолюция «согласен» («не согласен»), согласно УПК РФ, ставится, прежде всего, на процессуальных документах дознавателей, таких, как постановление о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, и постановление о прекращении уголовного дела (по нереабилитирующим основаниям). Кроме того, резолюция прокурора «утверждаю» на итоговых процессуальных документах – обвинительном заключении следователя и обвинительном акте дознавателя – необходима для передачи дела на рассмотрение суда.

5. *Представление об устранении нарушений закона*. Этот акт при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия используется в форме и с содержанием, аналогичными форме и содержанию этого акта в сфере общего надзора. Представление вносится начальнику органа дознания или руководителю следственного органа в случаях выявления в поднадзорной процессуальной деятельности систематических нарушений законов, либо даже единичного, но грубого нарушения закона. В представлении, выносимом при осуществлении рассматриваемого надзора, не только предлагаются меры по устранению выявленных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, но и одновременно, как правило, ставится вопрос о привлечении должностных лиц поднадзорных органов к дисциплинарной ответственности. Поэтому оно вносится именно тому руководителю поднадзорного органа, который уполномочен применять меры дисциплинарного воздействия. Обычно это руководитель уровня субъекта РФ, соответственно представление должно вноситься прокурором субъекта РФ или его заместителем.

3.5. Методы и организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия

Методы надзора – это, как известно, выработанные прокурорской практикой на основе предложений науки и передового опыта способы, приемы, пути реализации правовых средств прокурорского надзора. В теории и практике прокурорского надзора основные усилия сосредотачиваются на разработке и формулировании методов реализации той группы правовых средств, а точнее полномочий прокурора, которые направлены на выявление нарушений законов. Рассмотрим основные *методы реализации полномочий по выявлению нарушений закона*, которые используются при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия¹².

Прежде всего, можно объединить в группу *методы осуществления проверок исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и при осуществлении предварительного расследования по уголовным делам*. Это следующие три метода.

Во-первых, *заслушивание устных сообщений, докладов поднадзорных должностных лиц о результатах проверок заявлений, сообщений о преступлениях* (далее – доследственные проверки), *а по возбужденным уголовным делам – о ходе и результатах расследования* (как в целом, так и по отдельным эпизодам). Этим методом прокурор может получить главным образом ориентирующие сведения, требующиеся для осуществления надзора, а также первичные сведения для начала проверки уже имеющейся информации. Кроме того, реализуя этот метод, он может довести до поднадзорного субъекта процессуальной деятельности советы и устные указания, необходимые для правильного выбора направления и в целом эффективного осуществления расследования по уголовному делу, актуальные особенно для дознавателей, учитывая властно-распорядительный характер полномочий прокурора в отношении них. Следует добавить также, что прокурор, как координатор деятельности по борьбе с преступностью, может заслушать доклад руководителей

¹² Для рассматриваемого вопроса и в настоящее время не потеряло актуальности описание «способов реализации процессуальных форм предупреждения и выявления нарушений закона», данное в работе В.М. Савицкого, см.: *Савицкий В.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия*. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 119–129.

поднадзорных органов и о работе этих органов в целом по приему, регистрации и рассмотрению сообщений о преступлениях, по расследованию уголовных дел за определенный период.

Во-вторых, *ознакомление с надзорным (наблюдательным) производством*, которое заводится по каждому уголовному делу и используется для помещения копий важнейших процессуальных документов по нему, прежде всего тех, копии которых направляются субъектом расследования прокурору в силу требований УПК РФ. Этот метод дает возможность оценивать законность отдельных процессуальных действий, следить за сроками расследования, выполнения отдельных следственных действий, применения мер процессуального принуждения, особенно содержания под стражей обвиняемых (подозреваемых).

В-третьих, *непосредственное изучение документов и материалов, отражающих работу по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях, и материалов уголовных дел*. Этот метод, по сравнению с двумя предыдущими, в целом позволяет выяснить нарушения законов в поднадзорной деятельности с большей полнотой. Из документов и материалов, отражающих работу по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях, прокурор непосредственно изучает имеющиеся в поднадзорных органах материалы доследственных проверок, отказные материалы, журналы учета информации (ЖУИ), книги учета сообщений (КУС), а также первичные документы – корешки талонов-уведомлений заявителям о принятии заявления, магнитные записи телефонных сообщений. Параллельно при необходимости истребуются и изучаются документы канцелярии (поступившие жалобы и заявления) и других подразделений поднадзорного органа, например статистических отделов, подразделений вневедомственной охраны, а также документы и материалы других органов и учреждений, в частности медицинских учреждений, организаций частного сыска и т.п.¹³ При изучении уголовного дела прокурор проверяет полноту и всесторонность расследования, соблюдение его сроков и порядка, обоснованность и законность вынесенных постановлений, проведенных процессуальных действий (особенно наиболее важных), оценивает результативность проведенных следственных мероприятий. Прокурорам ре-

¹³ Подробнее особенности прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия на стадии возбуждения уголовного дела см.: Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – С. 297–303.

комендуется составлять по итогам изучения дела краткий конспект и хранить его в надзорном производстве или делать заметки в специальной тетради для изучения уголовных дел, это облегчает изучение материалов и документов, приобщаемых к делу позже.

Отдельную группу составляют также *методы рассмотрения жалоб на решения и действия субъектов расследования*, среди которых можно выделить следующие методы:

- *непосредственное изучение содержания жалобы;*
- *опросы заявителей и других лиц, что-либо знающих о фактах, изложенных в жалобе;*
- *непосредственное изучение материалов доследственных проверок и уголовных дел, а также иных документов и материалов, относящихся к изложенным в жалобе фактам;*
- *получение объяснений должностных лиц – субъектов предварительного расследования, действия и решения которых обжалуются.*

Для выявления нарушений законов в процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия прокурор может также *потребовать проверки деятельности этих органов от вышестоящих по отношению к ним органов*. Особенно такая необходимость возникает при наличии сведений о распространенности нарушений закона в процессуальной деятельности поднадзорных прокурору органов.

Нарушения законов и недостатки в деятельности поднадзорных органов, имевшие место в стадии предварительного расследования (чаще всего), могут быть выявлены и *при участии прокурора в судебном рассмотрении уголовных дел*. При выявлении таких нарушений и ошибок участвующий в судебном рассмотрении дела прокурор должен зафиксировать их в справке или отчете о результате рассмотрения дела в суде. Если участвовал помощник прокурора (или прокурор отдела), то он также делает доклад прокурору. Выявить нарушения и недостатки, имевшие место в процессуальной деятельности на досудебных стадиях, можно и путем ознакомления с судебными приговорами и иными актами.

Важное значение для выявления нарушений законов в поднадзорной деятельности имеет также *анализ и обобщение практики приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях и практики расследования уголовных дел за определенный период времени по отдельным категориям преступлений*. Таким путем нередко выявляются типичные нарушения, например необоснованные и незаконные задержа-

ния, привлечения в качестве обвиняемых, приостановление и прекращение уголовных дел.

Организация надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия должна обеспечивать постоянное инициативное слежение прокурора за законностью и эффективностью этой деятельности, незамедлительное принятие решений прокурорами, необходимых как для своевременного и успешного осуществления этой деятельности, так и для пресечения нарушений законности в ней.

Изложенные требования к организации рассматриваемого надзора выполняются, прежде всего, за счет *достаточного количества специализирующихся на его осуществлении работников и подразделений* прокуратур всех уровней.

В прокуратурах районов, городов (и приравненных к ним прокуратурах) надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия возложен на руководителей этих прокуратур, учитывая, что ст. 37 УПК РФ наделяет полномочиями по осуществлению этого надзора только прокурора и его заместителя. Соответственно в данных прокуратурах рассматриваемое направление надзора осуществляет сам прокурор района, города, а также в зависимости от объема работы – один или даже два его заместителя. На данном звене системы органов прокуратуры обеспечивается надзор в отношении следователей и дознавателей органов районного и городского уровня различных ведомств. В прокуратурах субъектов РФ (и приравненных к ним прокуратурах) рассматриваемый надзор осуществляют, прежде всего, их руководители – прокурор субъекта РФ и один или несколько его заместителей, а также прокуроры нескольких подразделений. Обычно создаются специализированные подразделения, например отдел по надзору за следствием, дознанием и ОРД в органах внутренних дел, отдел по надзору за расследованием особо важных дел. Этот надзор осуществляют также подразделения (и группы в составе подразделений) по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, о несовершеннолетних и др. Прокуроры субъектов РФ, их заместители, прокуроры отмеченных подразделений прокуратур субъектов РФ реализуют рассматриваемый надзор, в первую очередь, на уровне субъектов, т.е. в отношении следователей следственных управлений Следственного комитета РФ по субъектам РФ, следователей и дознавателей УВД (ГУВД, МВД) субъектов РФ, следователей УФСБ и УФСКН, действующих в субъектах РФ, и других органов данного уровня.

В Генеральной прокуратуре рассматриваемый надзор осуществляют, в первую очередь, руководители – Генеральный прокурор РФ и его заместители, а также прокуроры нескольких подразделений. В первую очередь, это такие подразделения, как Главное управление по надзору за следствием, в структуру которого входят Управление по надзору за следствием в органах прокуратуры и Управление по надзору за следствием в МВД России и ФСКН России; Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельности; Управление по надзору за расследованием особо важных дел. Этот надзор осуществляют также прокуроры Управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере¹⁴. Руководители Генеральной прокуратуры РФ и прокуроры ее отмеченных подразделений реализуют рассматриваемый надзор, главным образом, на федеральном уровне, т.е. в отношении следователей Главного следственного управления Следственного комитета РФ, центральных аппаратов МВД РФ, ФСБ РФ, ФСКН РФ и т.д.

Изложенные выше качества рассматриваемого надзора, которые должна обеспечивать его организация, достигаются также за счет *незамедлительного (а равно – безотлагательного, немедленного) или в сокращенные сроки принятия прокурорами ряда процессуальных решений и выполнения ряда процессуальных действий надзорного характера*. В частности, при выполнении требований ст.ст. 124, 146, 221, 226 УПК РФ, а также п.п. 1.2, 1.3, 1.4, 1.11 Приказа Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», п.п. 3, 5, 6, 12, 18, 20, 21 Приказа Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», п. 1.1, 1.3 Приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2007 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».

¹⁴ См.: Генеральная прокуратура: структура [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – М., 2003–2011. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/structure/genprokuratura> (дата обращения: 10.02.2011).

Для успешного осуществления рассматриваемого надзора в прокуратурах должно быть четко налажено *информационное обеспечение*, т.е. поступление, учет и хранение информации о фактах нарушений законов в досудебном производстве и в целом о его результатах, а также учет и хранение информации о принятых прокурорами процессуальных решениях и осуществленных действиях надзорного характера.

В первую очередь, материалы уголовных дел, где содержится необходимая информация, прокурору поступают в соответствии с требованиями ст.ст. 221, 226 и иных статей УПК РФ. Кроме того, материалы уголовных дел постоянно поступают в силу ведомственных директив и постановлений координационных совещаний, например приостановленные и прекращенные дела.

В целом же для успешного информационного обеспечения создается соответствующий *«банк данных»*, который ведется в документированном виде и в то же время может быть автоматизирован. Для его пополнения обеспечивается своевременное поступление в прокуратуры копий наиболее важных процессуальных действий, в частности в соответствии со ст.ст. 146, 148, 172, 211, 213, 223.1 УПК РФ (а также уведомлений о производстве некоторых процессуальных действий, согласно, например, ст.ст. 92, 165 УПК РФ). Другим важным источником информации являются жалобы на действия и решения органов дознания и предварительного следствия. Соответственно в прокуратурах обеспечивается прием, регистрация, а также в соответствии с порядком, установленном в ст. 124 УПК РФ, рассмотрение и проверка этих жалоб.

В любом случае, поступающая из различных источников информация в прокуратурах *обрабатывается и систематизируется* для облегчения пользования ею путем исполнения порядка работы с документами, установленного, главным образом, Инструкцией по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации и их учреждениях, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 05.02.2008 г. № 107. В частности, по каждому уголовному делу, как уже отмечалось выше, заводится *надзорное производство* («надзорка» – на профессиональном жаргоне), в которое кроме копий важнейших процессуальных документов, составленных субъектом расследования, подшиваются акты прокурорского реагирования и ряд других документов, связанных с осуществлением надзора. Перечень документов, подшиваемых в надзорное производство, определен в пп. 9.2.4.3 отмеченной Инструкции по делопроизводству. Кроме того, согласно п. 1.3 названного Приказа

Генерального прокурора РФ № 136 и п. 8 также названного Приказа Генерального прокурора РФ № 137, в прокуратурах заводятся книги учета копий постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, о возбуждении уголовных дел и материалов к ним, поступивших соответственно из следственных органов и от органов дознания.

Следует добавить также, что копии как наиболее важных следственных процессуальных документов, так и надзорных актов прокурора, взятые из различных дел, но касающиеся определенных общих вопросов, помещаются в соответствующие так называемые *наряды*. У каждого из нарядов есть свой номер и наименование, включающее перечень вопросов, документы по которым в него помещаются. Например, наряд № 26 «Копии постановлений о направлении материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановлений о прекращении уголовного дела, копии требований об устранении нарушений федерального законодательства по делам следователей следственного комитета, переписка по ним».

Кроме информации по конкретным доследственным проверкам и уголовным делам, в силу, опять-таки, ведомственных директив и постановлений координационных совещаний, в прокуратуры из поднадзорных органов иных ведомств, а также в вышестоящие прокуратуры из нижестоящих прокуратур систематически поступает обобщенная информация в виде

- сведений и информации, например, о соблюдении конституционных прав граждан в стадии досудебного производства, о соблюдении конституционных прав несовершеннолетних обвиняемых и потерпевших в ходе досудебного производства;

- справок о состоянии законности при расследовании уголовных дел и разрешении материалов доследственных проверок о преступлениях определенных категорий (например, о преступлениях в сфере ЖКХ), о состоянии прокурорского надзора за соблюдением законности в ОВД при регистрации, учете, раскрытии и расследовании преступлений;

- справок-анализов и аналитических записок, например, о практике применения мер процессуального принуждения, о работе по надзору за соблюдением законности при приеме, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях;

- докладных записок, например, об итогах работы по надзору за соблюдением конституционных прав граждан в досудебном производстве.

Такого рода документы в прокуратурах составляются по итогам *анализа статистической и иной информации* о фактах нарушений законов в досудебном производстве и в целом о его результатах, а также информации о принятых прокурорами процессуальных решениях и осуществленных действиях надзорного характера. Такой анализ необходим для выявления тенденций практики и определения направлений усиления надзора в будущем. Систематическое направление такого рода документов нижестоящими прокуратурами в вышестоящие прокуратуры является также реализацией *отчетности* в сфере рассматриваемого надзора и служит одним из средств *контроля и проверки исполнения* директив вышестоящих прокуроров подчиненными им прокурорами.

Важным элементом организации рассматриваемого направления надзора (как, впрочем, и любого иного направления надзора) является *планирование*. Обычно в планы в этой сфере надзора включается, во-первых, изучение и обобщение следственной практики поднадзорных органов и собственной надзорной практики по отдельным вопросам, особенно если по этим вопросам необходимо представить в вышестоящую прокуратуру отмеченные выше документы – сведения, информации, справки, справки-анализы, аналитические записки, докладные записки и т.п. Во-вторых, в планы включается проведение проверок процессуальной деятельности поднадзорных органов на тех участках, где наиболее часто и в большом объеме выявляются нарушения законов.

Нормативно-правовые акты к главе 3

1, 2, 5–7, 9, 10, 42–53, 57–66, 69, 75, 77–91, 95–96.

Рекомендуемая литература к главе 3

2, 5, 6, 9, 13–15, 17, 23, 27, 29, 30, 32, 43, 46, 48–50, 52, 55, 58, 63–65, 67, 68, 71–73, 78, 79, 81–84, 91–96, 102–104, 109, 112, 120–127, 132–139, 143, 145, 148, 149, 151–155, 158, 159, 162.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации.
2. Всеобщая декларация прав и свобод человека (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948).
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19.12.1966.
5. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950.
6. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984.
7. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации.
12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
14. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
15. Водный кодекс Российской Федерации.
16. Земельный кодекс Российской Федерации.
17. Налоговый кодекс Российской Федерации.
18. Таможенный кодекс Российской Федерации.
19. Жилищный кодекс Российской Федерации.
20. Семейный кодекс Российской Федерации.
21. Трудовой кодекс Российской Федерации.
22. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
23. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 07.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

25. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
26. Федеральный закон от 27.12.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах».
27. Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
28. Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».
29. Федеральный закон от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
30. Федеральный закон от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».
31. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
32. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
33. Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».
34. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».
35. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
36. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
37. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
39. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5241-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
40. Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».
41. Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании».
42. Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
43. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
44. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.
45. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

46. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
47. Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности».
48. Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».
49. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».
50. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму».
51. Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».
52. Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».
53. Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».
54. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан».
55. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации».
56. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
57. Указ Президента РФ от 14.01.2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации».
58. Указ Президента РФ от 23.11.1998 г. № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» с утвержденным Положением об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.
59. Указ Президента РФ от 19.07.2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».
60. Указ Президента РФ от 11.08.2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».
61. Указ Президента РФ от 28.07.2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».
62. Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».
63. Указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера».

64. Указ Президента РФ от 01.09.1995 г. № 891 «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств».
65. Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне».
66. Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 г. № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности».
67. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.05.1992 г. № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации».
68. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
69. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.06.2008 г. № 107 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации и их учреждениях».
70. 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».
71. Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».
72. Приказ Генерального прокурора РФ от 27.03.2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
73. Приказ Генерального прокурора РФ от 11.08.2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
74. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.06.2009 г. № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах».
75. Приказ Генерального прокурора РФ от 19.06.2008 г. № 112 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора» по форме П и Инструкции по составлению статистической отчетности о работе прокурора по форме П».
76. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31.03.2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности».

77. Приказ Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».
78. Приказ Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».
79. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2007 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».
80. Приказ Генерального прокурора РФ от 27.11.2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».
81. Приказ Генерального прокурора РФ от 12.07.2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».
82. Приказ Генерального прокурора РФ от 27.12.2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях».
83. Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2008 г. № 15 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора».
84. Приказ Генерального прокурора РФ от 21.12.2007 г. № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»».
85. Приказ Генерального прокурора РФ от 04.08.2000 г. № 115 «О порядке проверки законности постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела».
86. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.06.1997 г. № 34 «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью».
87. Приказ Генерального прокурора РФ от 19.01.2010 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
88. Приказ Генерального прокурора РФ от 19.11.2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».
89. Приказ Генерального прокурора РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ, ФСКН РФ от 29.12.2005 г. № 39/1070/1021/253/ 780/353/399 «О едином учете преступлений».
90. Приказ МВД РФ и Генерального прокурора РФ от 28.11.2001 г. № 1058/72 «О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений».

91. Приказ МВД РФ № 368, ФСБ РФ № 185, ФСО РФ № 164, ФТС РФ № 481, СВР РФ № 32, ФСИН РФ № 184, ФСКН РФ № 97, Минобороны РФ № 147 от 17.04.2007 г. «Об утверждении инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд».
92. Указание Генерального прокурора РФ от 12.05.2009 г. № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».
93. Указание Генерального прокурора РФ от 13.08.2009 г. № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры».
94. Указание Генерального прокурора РФ от 04.11.1996 г. № 64/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы».
95. Указание Генерального прокурора РФ от 29.01.2008 г. № 14/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел».
96. Указание Генерального прокурора РФ и Директора ФСБ РФ от 18.04.2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами федеральной службы безопасности».

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Абрамов Д., Беркович Е.* Предъявление прокурором заявлений в интересах неопределенного круга лиц // *Законность.* – 2001. – № 11.
2. *Аверченко А.К.* К вопросу о полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // *Вестник ТГУ. Серия «Экономика. Юридические науки».* Приложение. – 2003. – № 4. – С. 38–40.
3. *Акты прокурорского надзора* / под ред. Ю.И. Скуратова. – М.: Юристъ, 1997.
4. *Алексеев А.* Общий надзор: проблемы и перспективы // *Законность.* – 1998. – № 2.
5. *Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж: Изд-во Воронеж ун-та, 1980.
6. *Алексеев С.Н.* Функции прокурора по новому УПК РФ // *Государство и право.* – 2002. – № 5.
7. *Амирбеков К.* Общий надзор в условиях реформирования судопроизводства // *Законность.* – 2003. – № 9.
8. *Анисимов А.Л.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о трудовых правах российских граждан // *Трудовое право.* – 2006. – № 4.
9. *Антонов И.А., Горленко В.А.* Функции прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: понятие, содержание, «тенденции к сокращению» // *Российский следователь.* – 2008. – № 20.
10. *Артамонова Е.* Защита прав неопределенного круга лиц // *Законность.* – 2003. – № 8.
11. *Ашурбеков Т.* Проблемы совершенствования надзора за деятельностью экономических субъектов // *Законность.* – 2001. – № 10.
12. *Бабенко С.В.* Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности // *Российская юстиция.* – 2007. – № 9.
13. *Баев О.Я.* Прокурор в структуре уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса // *Подготовлен для системы Консультант Плюс,* 2003.
14. *Бакаев Д.М.* Надзор прокурора за расследованием уголовных дел. – М.: Юрид. лит., 1979.
15. *Басков В.И.* Процессуальные акты уголовного судопроизводства (образцы документов): Учебно-практическое пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – М.: Бек, 1996.

16. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: учебник. – М.: Зерцало, 2000.
17. *Бедняков Д.И.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. – М.: Юрид. лит., 1991.
18. *Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д., Захаров С.М.* Прокурорский надзор за исполнением законов об охране труда. – М.: Юрид. лит., 1980.
19. *Беркович Е.* Прокурор и правотворческая деятельность местного самоуправления // Законность. – 2003. – № 9.
20. *Беркович Е., Абрамов Д.* Предъявление прокурором заявлений в суд о признании противоречащими закону правовых актов органов местного самоуправления // Законность. – 2002. – № 8.
21. *Бессарабов В.* Прокуратура и органы местного самоуправления // Законность. – 2001. – № 5.
22. *Бессарабов В.Г.* Отечественная прокуратура в 30-е гг. XX века и права человека // Российский судья. – 2002. – № 4.
23. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник. – М.: ТК Велби; Проспект, 2006.
24. *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007.
25. *Бессарабов В.Г., Осипян С.А.* Деятельность прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Право и политика. – 2002. – № 6.
26. *Бойченко С.И.* Теоретические основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации // История государства и права. – 2009. – № 7.
27. *Болтошев Л.В.* Функции прокурора в досудебной стадии уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
28. *Бут Н.Д.* Совершенствование защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // Законность. – 2010. – № 5.
29. *Буторин Л.* Прокурорский надзор за ОРД // Законность. – 1999. – № 10.
30. *Буторин Л.* Регистрация и учет преступлений // Законность. – 2001. – № 8.
31. *Бухтярова О.* Защита интересов неопределенного круга лиц // Законность. – 2006. – № 3.
32. *Веретенников Н.* К вопросу о полномочиях прокурора на первоначальной стадии уголовного судопроизводства в свете реформирования уголовно-процессуального законодательства // Мировой судья. – 2009. – № 1.
33. *Викторов И.С.* Надзор за соблюдением трудовых прав работников // Законность. – 2002. – № 11.
34. *Викторов И.С.* Организация работы прокурора по надзору за исполнением жилищного законодательства // Жилищное право. – 2007. – № 2.
35. *Викторов И.С.* Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства // Законность. – 2000. – № 5.

36. *Викторов И.С., Макашева А.Ж.* О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об оплате труда // Трудовое право. – 2006. – № 11.
37. *Викторов И.С., Макашева А.Ж.* О состоянии законности и типичных нарушениях норм Жилищного кодекса Российской Федерации в правоприменительной практике государственных и муниципальных органов // Жилищное право. – 2006. – № 11.
38. *Викторов И.С., Терентьева Е.В.* Надзор за исполнением законодательства, регулирующего оборот оружия // Законность. – 2006. – № 10.
39. *Викторов И.С., Чернышева Л.А.* О состоянии законности и прокурорском надзоре за соблюдением конституционных прав граждан на безопасные условия труда в России // Трудовое право. – 2008. – № 5.
40. *Викторов И.С., Шерегова Ф.Х.* О правовой защите трудовых прав работников сферы здравоохранения средствами прокурорского надзора (анализ и состояние законности в сфере труда медицинских работников при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье») // Трудовое право. – 2009. – № 5.
41. *Винокуров А.* Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. – 2006. – № 4.
42. *Винокуров А.Ю.* Деятельность прокуратуры в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Законодательство и экономика. – 2009. – № 4.
43. *Винокуров А.Ю.* Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. – 2008. – № 4.
44. *Винокуров К.* Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. – 2003. – № 11.
45. *Воеводина Т.* Проверки исполнения законодательства об оплате труда // Законность. – 2006. – № 7.
46. *Володина Л.М.* Роль и задачи прокурора в уголовном процессе // Вестник ТГУ. Серия «Экономика. Юридические науки». Приложение. – 2003. – № 4. – С. 29–30.
47. *Воронин О.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
48. *Гаврилов Б.Я.* Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 4.
49. *Гатауллин З.* Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. – 2010. – № 2.

50. Генеральная прокуратура: структура [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – М., 2003–2010. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/structure/genprokuratura> (дата обращения: 25.10.2010).
51. *Гонибесов Д.А.* Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007.
52. *Григорьев Е.* Прокурорское реагирование на укрытие преступлений от учета // *Законность*. – 2004. – № 1.
53. *Губенко А.* Защита трудовых прав граждан // *Законность*. – 2006. – № 2.
54. *Гуцин В.З.* Если нарушено право граждан на объединение (о правовых средствах прокурорского надзора по устранению таких нарушений) // *Журнал российского права*. – 1998. – № 4–5.
55. *Даев В.Г., Моршуннов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990.
56. *Друкаров И.Л.* Обжалование незаконных актов прокурором в суде // Проблемы теории и практики уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности в свете нового российского законодательства: Материалы науч.-практич. конф. (Томск, ТГУ, 29–31 января 2004 г.). – Томск: Изд-во НТЛ, 2004. – С. 252–256.
57. *Дудин Н.* Соответствие полномочий прокурора современным требованиям // *Законность*. – 2010. – № 1.
58. *Дытченко Г., Никитин Е.* Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // *Законность*. – 2008. – № 10.
59. *Емельянов С.А.* Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. – М.: Юрид. лит., 1980.
60. *Ерғашев Е.Р.* Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // *Российский следователь*. – 2007. – № 23.
61. *Ерғашев Е.Р.* Принцип ограниченного участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // *Арбитражный и гражданский процесс*. – 2007. – № 2.
62. *Ерғашев Е.Р.* Принципы института надзора за исполнением законов // *Исполнительное право*. – 2006. – № 3.
63. *Есина А.С., Семенов М.Э.* Понятие, основные функции и компетенция прокурора в уголовном судопроизводстве // *Законы России: опыт, анализ, практика*. – 2007. – № 2.
64. *Есина А.С., Семенов М.Э.* Характеристика функции прокурора – государственного обвинения // *Подготовлен для системы Консультант Плюс*, 2008.
65. *Ефимичев П.С., Ефимичев С.П.* Расследование преступлений: теория, практика, обеспечение прав личности. – М.: Юстициформ, 2009.

66. *Жирова Ж.* Роль прокуратуры в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях // *Законность.* – 2003. – № 8.
67. *Жогин Н.В.* Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. – М.: Юрид. лит., 1968.
68. *Захарцев С., Молчанов П., Рохлин В.* Законность проведения оперативно-розыскных мероприятий // *Законность.* – 2003. – № 9.
69. *Звягин М.М.* Прокурорский надзор за таможенными органами как субъектом административной юрисдикции // *Административное и муниципальное право.* – 2010. – № 5.
70. *Зябкина Н.* Надзор за исполнением земельного законодательства // *Законность.* – 2001. – № 5.
71. *Исаенко В.* Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // *Законность.* – 2010. – № 4.
72. *Исаенко В.* Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью по расследованию серийных убийств // *Законность.* – 2005. – № 9.
73. *Исаенко В.* Следственные действия и полномочия прокурора по надзору за ними // *Законность.* – 2003. – № 2.
74. *Казарина А.* Общий надзор: возможности и пределы // *Законность.* – 2003. – № 7.
75. *Кетов М.Ю.* Проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. – Ч. 29. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. – С. 180–186.
76. *Клепоносова М.В.* Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
77. *Клочков В.Г.* Роль прокурорского надзора в охране и защите прав и свобод человека // *Государство и право.* – 2009. – № 2.
78. *Ковалев М.А.* Прокурорский надзор за обеспечением прав личности при расследовании преступлений. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981.
79. *Ковтун Н.Н.* К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // *Российская юстиция.* – 2010. – № 5.
80. *Козлов С.С.* История и тенденция развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях // *История государства и права.* – 2006. – № 8.
81. *Козусев А.* Надзор прокурора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // *Законность.* – 1997. – № 2.
82. *Козусев А.* Прокурорский надзор за исполнением законов о розыске лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда // *Законность.* – 1996. – № 3.
83. *Козусев А.Ф.* Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2001.

84. Колоколов Н.А. Генпрокурор восполняет пробелы // ЭЖ-Юрист. – 2008. – № 12.
85. Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора // Социалистическая законность. – 1986. – № 1.
86. Костоков С. Защита прав граждан на жилище // Законность. – 2001. – № 6.
87. Крутиков М. Вправе ли заместитель районного (городского) прокурора подписать исковое заявление // Законность. – 2009. – № 5.
88. Крутиков М. Общий надзор и правосудие // Законность. – 2005. – № 8.
89. Крутиков М.Ю. Обращение прокурора в суд в защиту конституционных прав граждан как средство прокурорского реагирования // Юридический мир. – 2006. – № 8.
90. Крутиков М.Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 7.
91. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации // Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2007.
92. Крюков В.Ф. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением закона при производстве следственных действий // Адвокат. – 2007. – № 3.
93. Крюков В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. – 2007. – № 10.
94. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. – 2007. – № 4.
95. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. – М.: Норма, 2006.
96. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокуратура // Российская юстиция. – 2007. – № 3.
97. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. – 2010. – № 7.
98. Ломовский В.Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учеб. пособие. – Тверь, 1993.
99. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорный процесс: учеб. пособие. – Тверь, 1997.
100. Макаров Н. Правозащитная роль прокуратуры // Законность. – 1997. – № 9.
101. Маматов М. Надзор за соблюдением прав потребителей // Законность. – 2009. – № 4.
102. Махов В. Роль прокурора и органов дознания в уголовном преследовании // Законность. – 2008. – № 7.
103. Мезинов Д.А. Участие прокурора в рассмотрении дел судами: учеб. пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008.

104. Меликян М. Надзор за регистрацией преступлений // Законность. – 1997. – № 9.
105. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе: ИРФОН, 1970.
106. Мельников А. Надзор за исполнением законов // Законность. – 1998. – № 3.
107. Мельников А. Плюсы и минусы «общего» надзора // Законность. – 1999. – № 6.
108. Наземцев В., Винокуров А. Проверки исполнения законодательства об экологической экспертизе // Законность. – 1997. – № 7.
109. Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: Экслит, 2003.
110. Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении: учеб. пособие. – Л.: ЛГУ, 1979.
111. Образцы актов прокурорского надзора / под ред. А.М. Рекункова. – М.: Юрид. лит., 1980.
112. Овсянников И.В. Прокурорский надзор в досудебном производстве: проблема приоритетов // Закон. – 2007. – № 10.
113. Паламарчук А. Надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения // Законность. – 2010. – № 4.
114. Паламарчук А. Надзор за исполнением законодательства, регулирующего установление тарифов на тепловую и электрическую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса // Законность. – 2009. – № 4.
115. Паламарчук А. Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. – 2008. – № 11.
116. Паламарчук А. Прокурорский надзор за исполнением законов о банках и банковской деятельности // Законность. – 2008. – № 1.
117. Паламарчук А., Бут Н. Надзор за исполнением законодательства о лицензировании // Законность. – 2000. – № 6.
118. Парчевский В., Туманова Л. Заявления прокурора в суде о законности нормативных актов // Законность. – 1998. – № 7.
119. Поляков Ю., Добрецов Д. Надзор за исполнением экологического законодательства // Законность. – 2006. – № 2.
120. Поляков Ю.Ю. Некоторые проблемы прокурорского надзора за расследованием преступлений о лесных пожарах // Следственная практика. – 2004. – № 1.
121. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994.
122. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2000.
123. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008.

124. *Прокурорский надзор*: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Высшее образование, 2006.
125. *Прокурорский надзор*: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2008.
126. *Прокурорский надзор*: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Изд-во НОРМА, 2004.
127. *Прокурорский надзор*: учебник для студентов вузов / под ред. Г.П. Химичевой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001.
128. *Рабко Т.* Предостережение при надзоре за соответствием законам РФ актов представительных органов власти субъектов Федерации // *Законность*. – 2002. – № 11.
129. *Рабко Т.А.* Протест прокурора на юридический акт субъекта Федерации: теория и практика // *Журнал российского права*. – 2002. – № 2.
130. *Раскина Т.* Надзор за исполнением законодательства в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов // *Законность*. – 2009. – № 5.
131. *Рохлин В., Стуканов А.* Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях // *Законность*. – 2003. – № 7.
132. *Рябинина Т.К.* И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве // *Уголовное судопроизводство*. – 2008. – № 1.
133. *Рябинина Т.К.* О функциях прокурора в уголовном процессе: дискуссия продолжается // *Уголовное судопроизводство*. – 2007. – № 2.
134. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М.: Наука, 1975.
135. *Савицкий В.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия. – М.: Госюр-издат, 1959.
136. *Селезнев М.* Ведомственный процессуальный контроль и прокурорский надзор на предварительном следствии // *Законность*. – 1999. – № 1.
137. *Синельщиков Ю.П.* О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // *Российский следователь*. – 2008. – № 17.
138. *Скаредов Г.И.* Участие прокурора в следственных действиях. – М.: Юрид. лит., 1987.
139. *Соловьев А.Б.* Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // *Уголовное судопроизводство*. – 2007. – № 3.
140. *Степанов И.* Защита избирательных прав неопределенного круга лиц // *Законность*. – 2007. – № 7.
141. *Стрельников Ю., Бедный О.* Прокурорские проверки государственных экологических фондов // *Законность*. – 2000. – № 9.
142. *Сушина Т.* Предмет надзора за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве // *Законность*. – 2009. – № 2.

143. *Таджиев Х.С.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. – Ташкент: ФАН, 1985.
144. *Тимуш А.* Защита социальных прав лиц, подвергшихся политическим репрессиям // *Законность*. – 2006. – № 11.
145. *Трикс А.В.* Справочник прокурора. – СПб.: Питер Пресс, 2007.
146. *Трофимов Н.И.* Надзор органов военной прокуратуры за соблюдением прав и свобод военнослужащих // *Российский юридический журнал*. – 2008. – № 5.
147. *Туйков В.* Прокурорский надзор на защите социальных прав граждан // *Законность*. – 1994. – № 11.
148. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс (Асланов Р.), 2005.
149. *Тюрин Н.С.* Некоторые вопросы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // *Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей*. – Ч. 29. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. – С. 186–189.
150. *Фирсова О.* Состояние здоровья как обоснование предъявления иска прокурором // *Законность*. – 2007. – № 2.
151. *Халиулин А.* Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // *Законность*. – 2007. – № 9.
152. *Халиулин А.Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 1997.
153. *Харламов М.С.* К вопросу о совершенствовании процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве // *Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей*. – Ч. 41. – Томск: Изд-во ТГУ, 2008. – С. 157–158.
154. *Чувилев А., Ерохина Н.* Надзор за законностью прекращения уголовных дел в связи с деятельным раскаянием // *Законность*. – 1999. – № 8.
155. *Чувилев А.А.* Соотношение оперативно-розыскного и уголовно-процессуального права // *Право*. – 1997. – № 1.
156. *Чурилов А.В.* Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // *Законность*. – 1997. – № 8.
157. *Чурилов А.В., Гуцин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // *Государство и право*. – 1998. – № 5.
158. *Шалумов М.* Надзор за законностью и уголовное преследование – самостоятельные функции прокурора // *Законность*. – 1999. – № 8.
159. *Шалумов М.* Надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью // *Законность*. – 1998. – № 10.
160. *Шалыгин Б.И.* Надзор и контроль над исполнением законов в административной деятельности органов Государственной инспекции безопасности

-
- дорожного движения МВД России // Административное право. – 2008. – № 4.
161. *Шобухин В.Ю.* Надзор за исполнением законов как одно из основных направлений деятельности российской прокуратуры // Правоведение. – 2007. – № 2.
162. *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. – М.: Изд. дом «Городец», 2005.

Учебное пособие

Мезинов Дмитрий Анатольевич

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВОПРОСЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ**

Редактор *Н.И. Шидловская*

Верстка *Д.В. Фортеса*

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.2001. Подписано к печати 06.05.2011.
Формат 60 × 84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Таймс».
Усл. п. л. 7,67. Уч.-изд. л. 8,59. Тираж 300 экз. Заказ № 14.

ООО «Издательство научно-технической литературы»
634050, Томск, пл. Новособорная, 1, тел. (3822) 533-335

Отпечатано в типографии ЗАО «М-Принт», г. Томск, ул. Пролетарская, 38/1