

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт

О.В. Воронин

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Учебно-методический комплекс
для подготовки бакалавров
по специальности 40.03.01 «Юриспруденция»**

*Под редакцией профессора, доктора юридических наук,
заслуженного юриста РФ А.Г. Халиулина*

Томск
Издательство Томского государственного университета
2021

УДК 347.963(470)(076.58)
ББК 67.0, 67.400, 67.401.0
В75

Воронин О.В.

В75 Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебно-методический комплекс / под ред. А.Г. Халиулина. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2021. – 266 с.

ISBN 978-5-94621-961-7

В учебно-методическом комплексе рассматриваются вопросы организации и деятельности современной российской прокуратуры, дается анализ действующему законодательству, регулирующему осуществление прокуратурой возложенных на нее функций, раскрывается основное содержание деятельности современной российской прокуратуры. Комплекс предназначен для бакалавров, обучающихся по специальности 40.03.01 «Юриспруденция». Он также может быть использован практическими работниками.

Учебно-методический комплекс подготовлен по состоянию законодательства и правоприменительной практики на октябрь 2020 г.

УДК 347.963(470)(076.58)
ББК 67.0, 67.400, 67.401.0

Рецензенты:

профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ *М.К. Свиридов*;
профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ *В.А. Уткин*

*Автор выражает благодарность работникам прокуратур
Томской области, Шегарского района Томской области за оказанную помощь
в сборе практического материала.*

ISBN 978-5-94621-961-7

© Томский государственный университет, 2021
© Воронин О.В., 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Методические рекомендации по изучению курса «Прокурорский надзор в РФ»	9
Программа курса «Прокурорский надзор в РФ»	10
Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ	17
Глава 1. Общие положения курса «Прокурорский надзор в РФ»	17
1.1. Понятие и значение прокуратуры РФ	17
1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти	20
1.3. Цели и задачи прокурорской деятельности	30
1.4. Принципы организации и деятельности прокуратуры	34
Литература	39
Контрольные вопросы	40
Глава 2. Сущность современного прокурорского надзора	41
2.1. Понятие прокурорского надзора	41
2.2. Прокурорский надзор и государственный контроль	44
2.3. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе	47
2.4. Директивы Генерального прокурора РФ	53
Литература	54
Контрольные вопросы	55
Глава 3. Становление и развитие отечественной прокуратуры	56
3.1. Становление и развитие прокуратуры в Российской империи	56
3.2. Становление и развитие советской прокуратуры	59
3.3. Становление современной российской прокуратуры	61
Литература	69
Контрольные вопросы	69

Глава 4. Функции и направления деятельности прокуратуры ...	71
4.1. Функциональные модели современной прокурорской деятельности	71
4.2. Понятие и система функций российской прокуратуры	75
4.3. Понятие, критерии выделения и виды отраслей прокурорского надзора	84
4.4. Иные направления прокурорской деятельности	92
Литература	95
Контрольные вопросы	95
Глава 5. Правовые средства прокурорского надзора	97
5.1. Понятие и виды правовых средств прокурорского надзора...	97
5.2. Полномочия прокурора	98
5.3. Акты прокурорского реагирования	100
5.4. Механизм реализации правовых средств	111
Литература	115
Контрольные вопросы	116
Раздел II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ	117
Глава 6. Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)	117
6.1. Понятие, значение и специфика надзора	117
6.2. Предмет и пределы надзора за исполнением законов	119
6.3. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов	123
6.4. Проведение прокурорских проверок в ходе надзора за исполнением законов	128
Литература	131
Контрольные вопросы	131
Глава 7. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	132
7.1. Понятие, значение и специфика надзора	132
7.2. Предмет и пределы надзора	135
7.3. Правовые средства надзора	138
7.4. Рассмотрение и разрешение обращений в прокуратуре	140
Литература	143
Контрольные вопросы	143

Глава 8. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие	144
8.1. Общая характеристика отрасли	144
8.2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	146
8.2.1. Понятие, значение и специфика надзора	146
8.2.2. Предмет и пределы надзора	148
8.2.3. Правовые средства надзора	154
Литература	157
Контрольные вопросы	157
8.3. Прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях	158
8.3.1. Понятие, значение и специфика надзора	158
8.3.2. Предмет и пределы надзора	159
8.3.3. Правовые средства надзора	162
Литература	165
Контрольные вопросы	165
8.4. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью дознавателей	166
8.4.1. Понятие, значение и специфика надзора	166
8.4.2. Предмет и пределы надзора	168
8.4.3. Правовые средства надзора	171
Литература	175
Контрольные вопросы	175
8.5. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей	175
8.5.1. Понятие, значение и специфика надзора	175
8.5.2. Предмет и пределы надзора	178
8.5.3. Правовые средства надзора	180
Литература	184
Контрольные вопросы	184
Глава 9. Прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера	185
9.1. Понятие и специфика надзора	185
9.2. Предмет и пределы надзора	186

9.3. Правовые средства надзора	192
Литература	197
Контрольные вопросы	198
Глава 10. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами	199
10.1. Понятие, значение и специфика надзора	199
10.2. Предмет и пределы надзора	201
10.3. Правовые средства надзора	204
Литература	206
Контрольные вопросы	206
Глава 11. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних	207
11.1. Понятие, значение и специфика надзора	207
11.2. Предмет и пределы надзора	209
11.3. Правовые средства надзора	215
Литература	219
Контрольные вопросы	219
Вопросы для итоговой аттестации по курсу «Прокурорский надзор в РФ»	221
Список примерных тем письменных работ по курсу «Прокурорский надзор в РФ»	223
Практические задания	227
Список источников и литературы	244
Тест для итоговой аттестации по курсу «Прокурорский надзор в РФ»	257
Сведения об авторе	265

ПРЕДИСЛОВИЕ

Основная цель настоящего комплекса заключается в создании условий для успешного усвоения теоретических положений учебной дисциплины «Прокурорский надзор» и современного законодательства о прокурорском надзоре в Российской Федерации бакалаврами, обучающимися по специальности 40.03.01 «Юриспруденция».

Прокурорский надзор – это, прежде всего, система знаний о правовой и социальной природе прокурорского надзора, правовом статусе прокуратуры, а также целях, задачах, функциях, направлениях, формах и методах ее деятельности. В рамках этой дисциплины изучаются вопросы о месте прокуратуры в системе органов государственной власти и особом назначении прокуратуры – осуществлении от имени государства надзора за точным и единообразным соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории России законов.

Учебно-методический комплекс «Прокурорский надзор в Российской Федерации» включает в себя два раздела. Первый раздел посвящен вопросам Общей части. Во втором разделе рассматриваются проблемы Особенной части. В конце даны вопросы для подготовки к итоговой аттестации, перечень примерных тем письменных работ, практические задания, а также список нормативно-правовых источников и литературы.

В Общей части курса рассматриваются понятие, содержание и система прокурорского надзора как вида государственной деятельности; исторические этапы становления отечественной прокуратуры; предмет, цели, задачи, методы и пределы прокурорского надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования; вопросы о понятии, природе, целях и задачах прокуратуры, месте прокуратуры в системе государственно-правовых институ-

тов России; правовые основы и принципы организации и деятельности современной отечественной прокуратуры; функции и основные направления деятельности; организация работы и управления в органах прокуратуры.

В Особенной части исследуются понятие, задачи, предмет, пределы и организация прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации; законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; исполнением законодательства судебными приставами; администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Отдельное внимание уделено прокурорскому надзору за исполнением законов о несовершеннолетних.

Комплекс содержит также практические задания, основанные на практике разрешения прокуратурой конкретных жизненных ситуаций, задания для подготовки к итоговой и промежуточной аттестации по предмету «Прокурорский надзор в Российской Федерации».

В учебно-методическом комплексе представлен широкий спектр нормативно-правовых источников, включающий в себя основные приказы и указания Генерального прокурора РФ, а также научной, учебной и учебно-методической литературы по современным проблемам прокурорского надзора в РФ.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ КУРСА «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РФ»

Освоение учебного курса «Прокурорский надзор в РФ», прежде всего, предполагает посещение студентами аудиторных занятий в форме лекций и семинарских занятий. Вместе с тем важное значение также имеет самостоятельная работа студентов, особенно при подготовке к семинарским занятиям.

Лекции читаются в соответствии с программой дисциплины по ключевым вопросам учебного курса и содержат обобщающий материал по изучаемым вопросам. Основное значение лекционного материала заключается в ориентирующем и стимулирующем самостоятельное познание характере.

Успешная работа студентов на семинарских занятиях предполагает самостоятельную подготовку, заключающуюся в систематическом и полноценном освоении основных теоретических положений курса «Прокурорский надзор в РФ».

Для студентов, проявляющих особый интерес к изучаемой дисциплине, предусматривается возможность подготовки письменных работ. Примерный перечень тем рекомендован в настоящем учебно-методическом комплексе. Уточнение формулировки тем и разработку плана письменной работы необходимо решать с научным руководителем.

ПРОГРАММА КУРСА «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РФ»

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Основные положения дисциплины «Прокурорский надзор»

Понятие и значение прокуратуры. Прокуратура в системе государственных органов Российской Федерации.

Цели и задачи прокурорской деятельности. Верховенство закона. Единство и укрепление законности. Защита прав и свобод человека и гражданина. Защита охраняемых законом интересов общества и государства. Общие, специальные и конкретные задачи прокурорской деятельности.

Типология и виды (модели) органов прокуратуры. Англосаксонский тип прокуратуры. Американская модель прокуратуры. Британская модель прокуратуры. Континентально-европейский тип прокуратуры. Французская модель прокуратуры. Германская модель прокуратуры. Российская (советская) модель прокуратуры.

Принципы организации и деятельности прокуратуры РФ. Понятие принципов организации и деятельности. Принцип централизации. Принцип единства прокурорского надзора. Принцип законности. Принцип гласности. Принцип независимости.

Тема 2. Понятие прокурорского надзора

Понятие и значение прокурорского надзора. Прокурорский надзор как самостоятельный вид государственной деятельности. Предмет прокурорского надзора как самостоятельного вида государственной деятельности. Прокурорский надзор как юридическая наука. Предмет и система курса «Прокурорский надзор в РФ». Со-

отношение прокурорского надзора с другими видами контроля и надзора.

Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе. Общепризнанные нормы и принципы международного права. Конституция РФ 1993 года. Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» и иное федеральное законодательство, регламентирующее деятельность прокуратуры. Указы Президента РФ.

Роль директив Генерального прокурора РФ в деятельности органов и учреждений прокуратуры. Приказы Генерального прокурора РФ. Указания, распоряжения и инструкции Генерального прокурора РФ.

Тема 3. Становление и развитие отечественной прокуратуры

Становление и развитие прокуратуры в России. Характеристика исторических этапов развития прокуратуры в России: 1722–1864 гг. – становление прокуратуры как преимущественно органа императорского надзора за исполнением законов; 1864–1917 гг. – прокуратура после реформ периода правления Александра II, 1917–1922 гг. – временное упразднение прокуратуры как государственно-правового института с последующим воссозданием в советских республиках; 1922–1936 гг. – становление прокуратуры Союза ССР; 1936–1991 гг. – развитие прокуратуры Союза ССР как единой централизованной системы органов с доминированием в их деятельности функции надзора за исполнением законов; 1992 г. – настоящее время – становление и развитие современной российской прокуратуры.

Тема 4. Функции и направления деятельности прокуратуры

Основные направления деятельности (функции) прокуратуры. Функциональные модели прокуратуры. Российская (смешанная) модель прокуратуры.

Система основных направлений (функций) российской прокуратуры. Прокурорский надзор за исполнением законов. Уголовное преследование и поддержание государственного обвинения. Участие в рассмотрении дел судами. Поддержание государственного обвинения. Рассмотрение прокуратурой обращений. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Функции, осуществляемые Генеральной прокуратурой РФ: международное сотрудничество, выпуск специальных изданий.

Отрасль прокурорского надзора. Признаки и критерии выделения отраслей прокурорского надзора. Задачи прокурорского надзора. Предмет (объект) надзора. Пределы надзора. Правовые средства прокурорского надзора.

Отрасли прокурорского надзора. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор). Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Приоритетные направления деятельности прокуратуры.

Участок прокурорской деятельности.

Тема 5. Правовые средства прокурорского надзора

Правовые средства прокурорского надзора. Виды правовых средств прокурорского надзора. Классификация правовых средств прокурорского надзора. По цели: направленные на выявление нарушений законов; направленные на устранение нарушений законов и обстоятельств им способствующих; направленные на предупреждение нарушений закона. По форме: действия и акты.

По характеру правового предписания: обязывающие, приостанавливающие и распорядительные. По порядку применения: общие и специфические.

Компетенция органов прокуратуры. Полномочия прокурора. Общие полномочия. Специальные полномочия.

Акты прокурорского реагирования. Акты прокурорского надзора. Требования, предъявляемые к актам прокурорского надзора. Структура и содержание акта. Протест прокурора. Постановление прокурора. Представление об устранении нарушений закона. Предостережение о недопустимости нарушения закона. Исковые и иные заявления прокурора. Требование прокурора. Письменное указание. Утверждение и согласие как акты прокурорского надзора.

Механизм реализации правовых средств прокурорского надзора. Приемы, способы и методы реализации правовых средств прокурорского надзора. Методика прокурорского надзора. Тактика прокурорского надзора. Формы реализации механизма: общая и инициативная.

РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 6. Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)

Сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора), его значение для обеспечения законности и правопорядка в обществе. Взаимосвязь с другими направлениями прокурорской деятельности. Наиболее важные направления деятельности прокуратуры в сфере общего надзора.

Предмет и пределы общего надзора. Общие пределы, специальные пределы по кругу поднадзорных субъектов; по кругу нормативных актов; по характеру надзорной деятельности.

Общая характеристика актов прокурорского реагирования и полномочий прокурора при осуществлении общего надзора.

Понятие прокурорской проверки в сфере общего надзора. Виды прокурорских проверок. Характеристика этапов проведения прокурорской проверки исполнения законов на месте.

Тема 7. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрение и разрешение обращений в прокуратуре

Понятие, значение и специфика прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Общая характеристика полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Акты прокурора в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений как важнейший участок прокурорской деятельности. Понятие и виды обращений, рассматриваемых органами прокуратуры. Порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры обращений.

Тема 8. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

Общая характеристика данной отрасли прокурорского надзора. Основные направления прокурорской деятельности в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Задачи и значение данной отрасли надзора.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Предмет и

пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Прокурорский надзор за законностью рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях. Предмет, пределы и правовые средства прокурорского надзора за законностью рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях.

Понятие, специфика, предмет и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей. Характеристика полномочий и правовых актов прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью дознавателей.

Понятие, специфика, предмет и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей. Характеристика полномочий и правовых актов прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей.

Тема 9. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

Сущность, предмет, пределы и специфика прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод задержанных, предварительно заключенных и осужденных. Инициативный характер надзора.

Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера,

администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Тема 10. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

Сущность, предмет, пределы и специфика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – формирующаяся отрасль прокурорского надзора. Правовые основы прокурорского надзора.

Правовые средства прокурорского надзора.

Тема 11. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних

Понятие, значение и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних – самостоятельный участок работы органов прокуратуры. Инициативная форма прокурорского надзора. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.

Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Общие положения курса «Прокурорский надзор в РФ»

1.1. Понятие и значение прокуратуры РФ

Русский термин «прокуратура» происходит от латинского глагола «procurare», что означает «заботиться», «предотвращать», «обеспечивать», «ухаживать», «заведовать».

Возникновение прокуратуры как особого института государственной власти относится к XIII–XIV вв. В это время во Франции появляются так называемые «*officiers du roi*», «*avocats du roi*», «*gens du roi*» («слуги короля», «адвокаты короля», «люди короля»). Изначально это были лица, выбираемые королем или крупным сеньором из гильдии адвокатов для представительства своих интересов во французском средневековом парламенте при рассмотрении и разрешении вопросов налогообложения. Позже на них была возложена обязанность уголовного преследования от имени короля лиц, совершивших преступления.

Как самостоятельный централизованный государственный институт прокуратура окончательно оформляется при Наполеоне I. Французский закон от 20 апреля 1810 г. окончательно отделил прокуратуру от адвокатуры, придал ей иерархическое устройство со строгой субординацией низших чинов вышестоящим, дополнительно возложил на нее функцию представительства правительства по всем судебным делам. Руководство прокуратурой было возложено на министра юстиции. К началу XIX в. под французским влиянием этот тип устройства прокуратуры стал господствующим практически на всем Европейском континенте.

Хотя идея создания прокуратуры была заимствована Петром I из Швеции, прототипом отечественной модели прокуратуры также послужила прокуратура Франции.

Собственно термин «прокуратура» в современном мире распространен мало. В романских государствах этот институт чаще всего именуют *публичным министерством* (*Ministerio publico* – в Италии, *Ministere public* – в Испании), в Германии – *службой государственного поверенного* (*Staatsanwaltschaft*). В США аналог прокуратуры именуется *адвокатской службой* (*Attorneys' service*).

Действующее российское законодательство определяет прокуратуру как единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (ст. 1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», далее – Закон о прокуратуре).

Это значит, что:

1. Прокуратура, прежде всего, является легитимным органом, т.е. ее устройство, организация и компетенция определяются в соответствии с Конституцией РФ, Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством, регулирующим ее деятельность. Кроме того, ст. 1 Закона о прокуратуре устанавливает, что она осуществляет свою деятельность от имени государства – Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что законодательный статус прокуратуры РФ устанавливается на самом высоком юридическом уровне – Конституцией РФ, обладающей высшей юридической силой и имеющей прямое действие на всей территории России (ст. 129 Конституции РФ).

2. Для достижения стоящих перед ней задач прокуратура наделена соответствующей компетенцией, которая закрепляется федеральным законодательством и реализуется через систему полномочий ее должностных лиц – прокуроров.

3. Прокуратура имеет территориальный масштаб своей деятельности. Будучи федеральным органом власти, она распростра-

няет свою деятельность на всю территорию Российской Федерации независимо от конституционно-правовых особенностей статуса некоторых субъектов Федерации или специфики отдельных административно-территориальных единиц.

4. Прокуратура является централизованной системой органов, включающей в себя Генеральную прокуратуру РФ, территориальные и специализированные органы, а также совокупность научных, научно-исследовательских, образовательных и иных учреждений и организаций в составе Университета Прокуратуры.

5. Прокуратура осуществляет свою деятельность в строго определенных действующим законодательством формах. Закон о прокуратуре (ст. 1, 2, 7–10) к ним относит: осуществление прокурорского надзора, реализацию уголовного преследования, участие в судах и в заседаниях представительных органов государственной власти и местного самоуправления, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество, а также рассмотрение и разрешение обращений, содержащих сведения о нарушениях закона.

6. При реализации возложенных на нее задач она обладает институциональной и функциональной независимостью, которая обеспечивается самостоятельной компетенцией, специальными принципами организации и деятельности, особым порядком формирования прокурорского корпуса, наличием правовых, социальных и экономических гарантий прохождения прокурорской службы.

Отмеченные признаки характеризуют прокуратуру преимущественно как одну из частей российского государственного аппарата. Вместе с тем, помимо указанных особенностей, отечественная прокуратура имеет ряд специфических черт, свойственных только ей.

Во-первых, она является преимущественно надзорным органом. Статья 1 Закона о прокуратуре называет основным направлением ее деятельности надзор за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории России законов. Специфика этого надзо-

ра заключается в том, что он охватывает деятельность большей части других органов власти, действующих на территории России, – всех отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также иных государственных и негосударственных органов контроля и надзора.

Во-вторых, отечественная прокуратура является правоохранительным органом. Другими словами, она – один из органов государства, специально предназначенных для осуществления правоохранительной функции присущими ей методами. К их числу можно отнести реализацию уголовного преследования лиц, совершивших преступления, поддержание государственного обвинения в суде, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В-третьих, одна из основных особенностей российской прокуратуры заключается в том, что она фактически представляет собой орган надзора центральной (федеральной) власти за деятельностью местных и региональных властей. В этом качестве она выступает инструментом позволяющим сохранять единое законодательное пространство федеративного государства, средством укрепления вертикали центральной государственной власти.

1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти

Вопрос об определении места прокуратуры в современной системе органов государственной власти РФ вызывает ожесточенные дискуссии.

Эта проблема имеет ряд историко-правовых предпосылок.

Во-первых, на протяжении почти трехсотлетней истории роль прокуратуры неоднократно менялась. Изначально она была учреждена как орган императорского надзора за точным и единообраз-

ным исполнением императорских актов и велений. Ярким выражением роли прокуратуры того времени является ставшая впоследствии крылатой фраза Петра I, произнесенная им перед Сенатом во время представления первого генерал-прокурора: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте...».

Такая модель прокуратуры фактически просуществовала до судебной реформы 1864 г., когда надзорные полномочия прокурора были обусловлены и ограничены осуществлением функций уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. Сама прокуратура превратилась из надзорного органа в учреждение, призванное обслуживать преимущественно интересы правосудия, главным образом по уголовным делам. Этот тип прокуратуры (прокуратура, прежде всего, как орган уголовного преследования) просуществовал до 1917 г.

В советское время прокуратура была возрождена и развивалась как орган надзора за законностью. В 1992 г. была образована многофункциональная, или смешанная, модель прокуратуры, сочетающая в себя как надзорную функцию, так и функцию уголовного преследования.

Краткая историческая ретроспектива показывает, что отечественная прокуратура существовала во всех известных исторических формах.

Во-вторых, научно-теоретические основы прокурорского надзора были сформированы в основном в советский период. Советская доктрина государственного строительства официально не признавала теорию разделения властей. Прокуратура традиционно рассматривалась как самостоятельная система контрольно-надзорных органов, подотчетных высшему государственному органу – Верховному Совету СССР (именно поэтому прокурорский надзор считался высшим государственным надзором). Признание приоритета принципа разделения властей в современном государственно-правовом устройстве подвигло ряд ученых начать поиски

места прокуратуры в системе органов государственной власти с учетом классической триады разделения властей. При этом отсутствие теоретических и правовых традиций заставило одних определять ее институциональную принадлежность путем отнесения к той или иной традиционной ветви власти, других – путем признания за ней особой государственно-правовой природы.

Наконец, отсутствию однозначных подходов к рассматриваемому вопросу способствует неопределенность действующего законодательства относительно природы прокурорских органов. С одной стороны, ст. 11 Конституции РФ, устанавливая перечень государственных органов РФ, вообще не называет среди них прокуратуру. С другой – ст. 129 Конституции РФ, определяя правовой статус прокуратуры наряду с судебными органами в гл. 7, не раскрывает ни характер связи между ними, ни правовую природу прокуратуры. В свою очередь, Закон о прокуратуре также оставляет открытыми вопросы об ее государственно-правовой природе, месте и уровне в системе органов власти. Очевидно, что такой подход законодателя создает предпосылки для конструирования различных теоретических моделей относительно природы прокуратуры, в том числе и довольно радикальных.

В современной науке прокурорского надзора существует несколько точек зрения относительно правовой природы прокурорских органов. Указанные позиции условно можно сгруппировать в два подхода:

1. Прокуратура принадлежит одной из традиционных ветвей власти или образует самостоятельную ветвь власти.
2. Прокуратура, не принадлежа ни к одной из традиционных ветвей власти и не образуя отдельную ее ветвь, занимает особое место в системе отечественных государственных органов.

Первый подход составляют взгляды на прокуратуру как на орган представительной, исполнительной, судебной и президентской ветвей власти, а также как на орган самостоятельной контрольной власти.

По мнению сторонников первой позиции, прокуратура представляет собой орган представительной (законодательной) ветви власти, так как основным предметом прокурорской деятельности является надзор за исполнением и соблюдением действующего законодательства, принятие которого является результатом деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти. В этой связи, поскольку прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, она принадлежит к законодательной ветви власти как ее контрольный орган.

Сторонники второго подхода исходят из того, что контроль (надзор) за исполнением законов является функцией исполнительной власти, поэтому прокуратура как орган надзора должна относиться именно к этой ветви власти. Дополнительным аргументом, по их мнению, также является исторический опыт функционирования этого органа в составе Министерства юстиции Российской империи, а позже РСФСР.

Буквальное толкование гл. 7 «Судебная власть» Конституции РФ, включающей ст. 129, в которой приведены понятие прокуратуры, порядок назначения ее высших должностных лиц, позволяет некоторым ученым формально относить этот орган к судебной ветви власти. При этом подчеркивается, что основной целью прокуратуры, прежде всего, является обеспечение интересов правосудия, в основном при рассмотрении и разрешении уголовных дел.

Сторонники отнесения прокуратуры к президентской ветви власти исходят из того, что Президент РФ как глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина имеет значительное влияние на процессы формирования, организации и функционирования органов прокуратуры. Кроме того, отнесение прокуратуры к президентским структурам позволяет ей «стоять» над иными федеральными и региональными органами власти и осуществлять единый независимый надзор за соблюдением Конституции РФ, законов, действующих на территории РФ, а также прав и свобод человека и гражданина всеми иными органами власти.

Любопытный подход предлагают ученые, считающие прокуратуру представительницей отдельной контрольной ветви власти. По их мнению, современное устройство государственной власти не укладывается в традиционную триаду. Наряду с представительной, исполнительной и судебной властью фактически существуют иные ветви власти, такие как избирательная, контрольная и т.д. Яркими представителями последней как раз и являются органы прокуратуры.

Несмотря на внешнюю логичность приведенных суждений, практически все они обладают следующими недостатками.

Во-первых, для них характерно отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствуют, либо противоречат действующему законодательству.

Во-вторых, как правило, сторонники приведенных позиций сводят роль современной прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно надзорной), в то время как современная российская прокуратура является многофункциональным органом. Игнорирование других направлений деятельности прокуратуры способствует формированию неправильных представлений о функциональном содержании той или иной ветви власти, а также неадекватному отражению значения прокурорских органов в российском государственном аппарате.

Наконец, изложенные суждения по существу представляют собой не совсем удачную попытку модификации существовавшего в советской науке подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом современной теории разделения властей. При этом авторы того или иного взгляда чисто формально относят этот орган к какой-либо ветви власти на основании, как правило, одного признака, не раскрывая сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, функционирование прокуратуры довольно продолжительное время в составе Министерства юстиции позволяет относить ее к исполнительной ветви власти; включение основных положений, регулирующих ее статус, в гл. 7 «Судебная власть» Конституции РФ – к судебной; под-

отчетность прокуратуры в советское время высшему представительному (законодательному) органу – Верховному Совету СССР – к законодательной ветви власти.

Более продуктивным представляется рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в то же время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Такой подход впервые был заложен в Концепции развития прокуратуры на переходный период (далее – Концепции).

Согласно Концепции, традиционные ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, олицетворяющие собой единую верховную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных самостоятельных правовых институтов, к которым относится прокуратура. Имея функциональное отношение к каждой из ветвей власти, прокуратура тем не менее в полной мере не относится ни к одной из них. Это специфичное положение в государственном устройстве, с одной стороны, позволяет выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти, а также осуществлять различные многочисленные функции, возложенные на нее Законом о прокуратуре. С другой – в качестве органа, представляющего все три высшие федеральные ветви власти и защищающего с позиции надзора за соблюдением и исполнением общедоверальной законности их интересы, а значит, и интересы федеральной власти в целом.

Таким образом, определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, необходимо учитывать, что современная российская прокуратура – самостоятельный государственно-правовой институт, представляющий собой отдельную, независимую федеральную централизованную систему органов государственной власти.

Она в полной мере не относится ни к одной из существующих ветвей власти, а выступает в качестве самостоятельного элемента

системы сдерживания любой из ветвей власти. В то же время прокуратура является органом представительства центральной власти (всех трех ветвей), призванным обеспечивать ее общефедеральные интересы во всех возникающих правоотношениях.

Особое положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре осуществлять многочисленные функции, по своей природе характерные для различных ветвей власти. К примеру, осуществление уголовного преследования и координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью свойственны органам исполнительной власти. В то время как надзорная функция, на наш взгляд, более присуща представительным органам (по крайней мере, когда речь идет о надзоре за исполнением законов). В свою очередь, поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом иных дел призваны, прежде всего, способствовать интересам осуществления правосудия, т.е. достижению целей, стоящих перед судебной ветвью власти.

Говоря об особом положении прокурорских органов, следует иметь в виду, что в зарубежных странах также довольно трудно однозначно отнести прокуратуру к какой-либо одной ветви власти (более того, такой задачи вообще не ставится).

В литературе выделяют четыре группы стран, исходя из места прокуратуры в системе органов государственной власти:

1. Страны, где прокуратура входит в состав Министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судебскому корпусу, так называемой судебной магистратуре (США и др.).

2. Страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией (Испания, Италия, Колумбия и др.).

3. Страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства (КНР, Вьетнам, КНДР, Куба и Лаос).

4. Страны, где прокуратуры или прямого аналога вообще нет (Великобритания).

Отталкиваясь от приведенной классификации, можно привести следующую исторически сложившуюся типологию устройства органов прокуратуры:

1. Англосаксонский тип прокуратуры. Основной функцией для этого типа прокуратуры является осуществление уголовного преследования, поддержание публичного обвинения, а также участие в судах как органа представительства публичной власти. Для этого типа характерно отсутствие у прокуроров надзорных полномочий. Организационно он представляет собой скорее не орган государственной власти (по крайней мере, в континентальном понимании), а совокупность профессиональных корпораций юристов, состоящих на государственной службе (нанятых клиентом – представителем публичной власти). Этот тип включает в себя два вида прокуратуры – американский и британский.

Для американской модели характерна более высокая степень включения в государственный аппарат на федеральном уровне. Привычный для нас термин «прокуратура» применительно к США будет включать в себя несколько служб и должностных лиц: атторнейскую службу (точнее, федеральную атторнетуру), возглавляемую Генеральным атторнеем США (US Attorney General), являющимся одновременно министром юстиции США; солиситорскую службу (федеральную солиситуру), возглавляемую Генеральным солиситором США, а также должность так называемого Независимого прокурора (Independent Counsel), осуществляющего свою деятельность в специальном присутствии по назначению независимых прокуроров (Special Division of Appointing Independent Counsels) Апелляционного суда округа Колумбия (U.S. Court of Appeals for the District of Columbia). Если на федеральном уровне прокуратура США представляет собой единую систему органов и должностных лиц, то на уровне штатов атторнетуры являются скорее профессиональной корпорацией юристов, представляющей

интересы штата (публичной власти) при уголовном преследовании и в судебных делах, чем самостоятельной централизованной службой. Между федеральной атторнетурой и атторнетурами штатов существует в основном координационная связь.

Британская модель по существу является государственной корпорацией юристов (некоторые авторы открыто ее именуют «государственной адвокатурой»), основанной не на принципах единства и централизации, а на принципах профессионального сотрудничества. Возглавляет корпорацию Генеральный атторней Великобритании, по своему статусу приравненный к члену английского парламента, однако не являющийся членом кабинета министров. Будучи высшим должностным лицом британского сообщества адвокатов, Генеральный атторней Великобритании поддерживает обвинение от имени правительства в суде по особо важным уголовным делам, а также представляет интересы правительства в качестве истца или ответчика.

2. Континентально-европейский тип прокуратуры. Основными функциями этого типа также являются осуществление уголовного преследования, поддержание государственного обвинения и участие в иных судебных делах, кроме того, эти прокуратуры осуществляют представительство интересов государства и реализуют надзорные полномочия. В этой связи европейские прокуратуры являются, прежде всего, правоохранительными органами. Организационно они занимают двойственное положение, с одной стороны, административно подчиняясь соответствующим министрам юстиции (т.е. формально входят в состав исполнительных органов власти), с другой – состоят и реализуют свои функции при многочисленных судах (функционируют в судебной системе). При этом в отличие от англосаксонского типа для них характерна высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами. Наиболее типичными представителями данного типа являются французская, германская и российская прокуратуры.

Французская модель прокуратуры является классической, сочетающей в себе основные признаки, характерные для прокуратуры как органа государственной власти. Во-первых, это жесткая централизация и единство прокурорской системы: прокуроры Республики подчиняются генеральным прокурорам при апелляционных судах, которые назначаются и смещаются Президентом Республики по рекомендации министра юстиции. Во-вторых, осуществление различных функций: уголовного преследования, поддержания государственного обвинения, надзора за предварительным следствием и полицейским дознанием, участия в гражданском судопроизводстве в качестве самостоятельной стороны, представительства в суде интересов исполнительной власти. В-третьих, при осуществлении своих полномочий французские прокуроры вправе требовать содействия вооруженных сил Республики, т.е. наделены правом существенного государственного принуждения для реализации возложенных на них обязанностей. Наконец, как уже отмечалось выше, институционально французская прокуратура занимает двойственное положение между Министерством юстиции (исполнительной властью) и судебной системой (судебной властью).

Германская прокуратура, будучи по своей природе правоохранительным органом, отличается большим уклоном в сторону обслуживания интересов правосудия. Основная функция этой прокуратуры заключается в осуществлении уголовного преследования. В широком смысле это означает осуществление процессуальных действий, руководство предварительным расследованием, формулирование, направление и поддержание обвинения в суде, участие в исполнительном производстве. Современная прокуратура ФРГ, несмотря на то, что сам институт был заимствован из Франции в начале XIX в., практически лишена надзорных полномочий, что и позволяет выделить ее в отдельный вид. Другой ее отличительной чертой является меньшая степень централизации, что отчасти объясняется федеративным устройством германского государства.

Российская (советская) прокуратура занимает особое место в системе прокуратур Континентальной Европы. Хотя, как уже отмечалось выше, прообразом российской прокуратуры также послужила французская прокуратура, изначально она учреждалась (и позже функционировала) на несколько иных принципах. Во-первых, для российской модели прокуратуры наряду с функцией уголовного преследования (поддержания государственного обвинения) характерно наличие обширных надзорных полномочий. Причем надзорные полномочия не обуславливались осуществлением уголовного преследования, как у французской модели, а являлись самостоятельным имманентным признаком отечественной прокуратуры. Во-вторых, российская (советская) прокуратура представляла собой систему независимых органов, обладающих лишь внешними признаками органов юстиции. Эта система органов подчинялась высшему органу государственной власти в стране, изначально – императору, а позже, в советское время, – Верховному Совету СССР. И в этой связи одной из основных ее задач являлось обеспечение интересов центральной власти на всей территории государства. В-третьих, такая модель прокуратуры под советским влиянием стала определяющей для ряда социалистических стран, ранее не знавших или не использовавших европейские традиции государственного строительства. Наконец, отсутствие аналогов петровской и советской прокуратур в правовых системах соответствующих исторических периодов позволяет выделить их в отдельный самостоятельный вид.

1.3. Цели и задачи прокурорской деятельности

Цели и задачи прокурорской деятельности – два понятия, тесно связанные между собой, но между тем различные.

Под целями понимается результат, на достижение которого направлена прокурорская деятельность в целом. Цели прокурор-

ской деятельности обуславливаются ролью и местом прокуратуры в системе органов государственной власти. В конечном счете, они определяются Конституцией РФ и Законом о прокуратуре.

Пункт 2 ст. 1 Закона о прокуратуре устанавливает, что целями прокурорской деятельности являются:

1. Обеспечение верховенства закона.
2. Обеспечение единства и укрепления законности.
3. Обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.
4. Обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Верховенство закона означает достижение приоритета закона как акта, обладающего высшей юридической силой, над всеми иными правовыми средствами регулирования общественных отношений. Поскольку высшей юридической силой на территории РФ обладает, прежде всего, федеральный закон, то деятельность прокуратуры как федерального органа власти должна быть направлена на обеспечение приоритета федерального законодательства – Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами.

Под законностью в правовой науке традиционно понимается строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, организациями, должностными лицами и гражданами. В современном понимании данное понятие включает в себя не только соблюдение норм права, но и необходимость обеспечения для всех субъектов полного и реального осуществления субъективных прав, результативной работы правоохранительных органов, независимого и эффективного правосудия.

Защита прав и свобод человека и гражданина является одним из основных устоев правового государства, поэтому постановка этой цели перед органами прокуратуры означает признание, прежде всего, особой роли прокуратуры в строительстве правового государства, а во-вторых, верховенства прав и свобод человека и гражданина в правовой системе Российской Федерации. Обеспечение

защиты прав и свобод человека и гражданина проявляется в точном выполнении установленных в законе требований, определяющих правовой статус личности в Российской Федерации, а также правил, регламентирующих порядок, условия и основания его ограничения.

Провозглашение защиты охраняемых интересов общества и государства в качестве одной из основных целей прокурорской деятельности означает приоритетное положение прокурорских органов в обеспечении и защите публичных интересов, по существу, признание за ними роли органов представительства публичной власти при решении правовых споров и осуществлении надзорных полномочий. При этом закон, закрепляя эту цель наряду с защитой прав и свобод человека и гражданина, особо подчеркивает равноценность и равноохраняемость публичных интересов и интересов личности, а также определяющую роль прокуратуры в достижении этого паритета.

Цели прокурорской деятельности достигаются через решение задач, стоящих перед прокурорскими органами. Под задачей понимается результат, на который направлена прокурорская деятельность, однако, в отличие от цели, этот результат необходимо достичь в настоящее время (или в краткосрочном периоде) либо к определенному моменту в ближайшем будущем. Другими словами, задача – это категория по сравнению с целями более конкретная и ограниченная, а поэтому и более многочисленная. Задачи прокурорской деятельности различаются между собой.

Задачи могут закрепляться как в Законе о прокуратуре, так и в ином отраслевом законодательстве. В литературе они разделяются на три вида (уровня): общие, специальные и частные. Эти уровни подчинены друг другу. Решение задач более низкого уровня способствует достижению задач более высокого уровня, что в конечном счете обеспечивает достижение общих задач и целей прокурорской деятельности.

Под общими понимаются задачи, стоящие перед основными направлениями прокурорской деятельности в целом. К их числу принято относить следующие:

1. Охрана закрепленного в Конституции РФ и ином действующем на территории РФ законодательстве общественного и государственного строя.

2. Обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также прав и интересов предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

3. Обеспечение и защита публичных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также общества в целом.

Общие задачи подлежат разрешению каждым прокурором в ходе своей деятельности. Вместе с тем прокурорская деятельность неоднородна и подразделяется на несколько направлений, перед которыми стоят свои особые задачи. Эти задачи являются специальными. Их суть вытекает из общих задач и определяется содержанием прокурорской деятельности в каждом конкретном ее направлении. Примером специальных задач могут служить такие, как: 1) обеспечение законности актов, издаваемых федеральными отраслевыми органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и иными субъектами, указанными в ст. 21 Закона о прокуратуре; 2) обеспечение точного исполнения Конституции РФ и законов указанными субъектами.

Решение общих и специальных задач происходит в процессе вынесения актов прокурорского реагирования и реализации отдельных прокурорских полномочий. Реализуя предоставленные ему законом правовые средства, прокурор разрешает отдельные задачи. Эти задачи в теории прокурорского надзора именуются частными. Они весьма различны и многообразны. В отличие от общих и специальных частные задачи не являются постоянными, они могут возникать в одних условиях работы и отсутствовать в других. Поэтому едва ли есть смысл и возможность перечислять все частные задачи, стоящие перед органами прокуратуры. Примерами этих задач могут служить такие, как получение полной ин-

формации о конкретном нарушении закона; своевременное выполнение требований прокурора; привлечение виновных к соответствующим видам ответственности.

1.4. Принципы организации и деятельности прокуратуры

Под принципами организации и деятельности понимают исходные руководящие, закрепленные в Конституции РФ и Законе о прокуратуре, выработанные наукой и теорией положения (начала), на основе которых реализуются функции, направленные на достижение целей и задач, стоящих перед прокуратурой. Таким образом, понятие принципа характеризуется следующими чертами:

1. Обязательное закрепление в основополагающих нормативно-правовых актах, определяющих организацию и деятельность прокуратуры. Нормы, устанавливающие принципы, содержатся, прежде всего, в ст. 129 Конституции РФ и ст. 4 Закона о прокуратуре. Законодательное закрепление принципов определяет их правовую силу и подчеркивает обязательность соблюдения каждым прокурорским работником.

2. Все принципы являются теоретическим результатом продолжительного аналитического обобщения практики. Изначально они формулируются наукой, а затем закрепляются на законодательном уровне.

3. Они представляют собой наиболее общие начала, т.е. положения, определяющие основы осуществления прокурорских функций и построения системы прокурорских органов, служащие правовым фундаментом для реализации полномочий прокурорскими работниками.

Поскольку принципы определяют наиболее общие признаки и требования, то они обязательны для любого прокурорского работника независимо от занимаемой должности или конкретного направления своей деятельности.

Существует пять основных принципов прокурорской деятельности:

1. Централизация.
2. Единство.
3. Законность.
4. Независимость.
5. Открытость (гласность).

1. Принцип централизации определяет организацию системы прокурорских органов.

Согласно ст. 129 Конституции РФ, прокуратура – это единая централизованная система органов. Централизация означает подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех прокуроров – Генеральному прокурору РФ. Принцип централизации, в частности, выражается в следующем:

1) В централизованном порядке построения всех органов прокуратуры в пределах Российской Федерации и осуществлении руководства прокурорской системой из единого центра.

2) В порядке назначения прокурорских работников на соответствующие должности: назначение прокуроров и их подчиненность идет только по вертикали. Все прокуроры назначаются Генеральным прокурором. Нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры – Генеральному прокурору РФ.

3) Каждый прокурор несет персональную ответственность за правильную организацию работы по реализации прокурорских полномочий подчиненными ему нижестоящими прокурорами.

4) Взаимозаменяемость прокуроров: прокурор любого звена прокурорской системы при осуществлении своих полномочий может быть заменен другим прокурором за исключением специально оговоренных в законе случаев (к примеру, в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ участвует только Генеральный прокурор РФ). Вышестоящий прокурор может взять на себя выполнение полномочий нижестоящего прокурора, а также поручить ему выполнение некоторых своих обязанностей, кроме случаев, определенных законом.

5) Приказы, указания и иные директивы, которые издает Генеральный прокурор по вопросам организации деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры.

2. Принцип единства прокурорской деятельности закрепляется в ст. 129 Конституции РФ и ст. 11 Закона о прокуратуре и выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, единстве целей и задач, стоящих перед прокурорскими органами, а также правовых средствах по выявлению и устранению нарушений закона.

Указанный принцип имеет следующее содержание:

1) Единоличное разрешение прокурором всех вопросов, связанных с реализацией прокурорских функций. Все приказы, распоряжения, указания и акты прокурорского реагирования подписываются прокурором лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров и прокурорских работников. Вышестоящий прокурор может единолично отменить акт, приказ или распоряжение нижестоящего прокурора в установленных законом случаях.

2) Единство системы и структуры органов прокуратуры, действующих на территории Российской Федерации. Прокуроры соответствующего звена обладают одинаковыми полномочиями и правовыми средствами их реализации. Прокуратуры одного уровня обладают одинаковой компетенцией, структурой и единым составом должностных лиц.

3) Законодательство, регулирующее прокурорскую деятельность, определяет единые для всех прокуратур задачи, принципы и направления деятельности, а также единые формы и методы прокурорской работы.

С принципом единства тесно связан принцип единоначалия, который означает единоличное принятие решений прокурором в пределах своей компетенции. Вместе с тем единоначалие не исключает коллегиального обсуждения вопросов осуществления прокурорской деятельности. В Генеральной прокуратуре РФ, прокуратурах субъ-

ектов и приравненных к ним прокуратурах создаются коллегии для обсуждения наиболее важных вопросов деятельности прокуратуры. Коллегия при соответствующих органах прокуратуры является совещательным органом. При несогласии прокурора с решением коллегии он проводит в жизнь свое решение, уведомляя о возникших разногласиях вышестоящего прокурора.

3. Принцип законности находит свое отражение в ст. 15 Конституции РФ и применительно к органам прокуратуры означает следующее:

1) Все вопросы организации и деятельности прокуратуры, включая ее устройство, компетенцию и порядок осуществления полномочий ее должностных лиц, должны быть определены актами высшей юридической силы – Конституцией РФ и федеральными законами. Недопустима ситуация, когда указанные вопросы разрешаются ведомственными нормативно-правовыми актами.

2) Правовой статус прокуратуры как органа надзора и представительства центральной власти при разрешении правовых споров определяется Конституцией РФ.

3) Все органы прокуратуры осуществляют свои полномочия в строгих рамках закона, соблюдая предусмотренные законами права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Реализуя конкретные полномочия, прокуроры обязаны действовать только в пределах своих установленных законом полномочий.

4) Поскольку прокуратура является основным органом надзора за исполнением закона, предметом ее деятельности является охрана, защита и обеспечение законности на всех уровнях государственного и общественного устройства, в деятельности всех государственных и негосударственных органов и учреждений.

4. Принцип независимости закрепляется в ст.ст. 4 и 5 Закона о прокуратуре и состоит в том, что все предоставленными законом полномочия прокурорские работники реализуют только на основе законов, своего внутреннего убеждения и материалов проверок и расследований, проведенных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности.

Содержание данного принципа выражается в следующем:

1) Независимость прокурорских органов и прокурорских работников обеспечивается организационным построением прокурорской системы, порядком назначения и освобождения от прокурорских должностей, формами реализации прокурорских полномочий, а также существующей системой подчиненности и подотчетности.

2) Запрет вмешательства в осуществление прокурорской деятельности. Согласно ст. 5 Закона о прокуратуре, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом уголовную или административную ответственность.

3) Политическая и гражданская независимость прокурора, выражающаяся в запрещении прокурорам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, или принимать участие в их деятельности. Кроме того, п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре содержит запрет на создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в самих органах и учреждениях прокуратуры.

5. Принцип гласности закрепляется в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре.

Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне; информирует федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и населения о состоянии законности.

Данный принцип реализуется через следующие формы:

1) Пункт 7 ст. 12 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Феде-

рального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и отчет о проделанной работе по их укреплению.

2) В органах прокуратуры создаются специальные структурные подразделения или же вводятся отдельные должности помощников прокуроров, отвечающих за связь со средствами массовой информации.

Вместе с тем не вся информация о работе может быть предана гласности. В частности, не подлежит освещению деятельность прокуратуры, связанная с реализацией функцией уголовного преследования по конкретным уголовным делам, не может быть предан огласке ход прокурорских проверок. В любом случае не подлежит разглашению информация о частной жизни граждан, полученная в ходе проверки или расследования конкретного уголовного дела.

Литература

1. Боботов С.В. Правосудие во Франции: учеб. пособие. М., 1994.
2. Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М., 1981.
3. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
4. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
5. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1999.
6. Деришев Ю.В. Прокуратура Российской Федерации: учеб. пособие. Омск, 2003.
7. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001.
8. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. Екатеринбург, 1994.
9. Королев Г.Н. Прокуратура РФ в период правовой реформы: Лекция. Ижевск, 1998.

10. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период) / под ред. Ю.И. Скуратова. М., 1994.

11. Романов А.К. Правовая система Англии: учеб. пособие. М., 2000.

12. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999.

13. Якимович Ю.К. Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Избранные статьи (1985–1996). Томск, 1997.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой современная российская прокуратура?
2. Какое место занимает прокуратура в системе органов государственной власти России?
3. Какими признаками характеризуется прокуратура как государственно-правовой институт?
4. В чем заключается специфика российской прокуратуры?
5. Какие задачи стоят перед прокуратурой РФ?
6. Как соотносятся между собой общие, специальные и конкретные задачи прокурорской деятельности?
7. На каких основных принципах основывает свою деятельность прокуратура РФ?
8. Как соотносятся между собой принципы организации и деятельности?

Глава 2. Сущность современного прокурорского надзора

2.1. Понятие прокурорского надзора

Термин «прокурорский надзор» в современной литературе используется в основном в двух смыслах.

Во-первых, этим термином обозначается одна из основных функций современной российской прокуратуры.

Во-вторых, некоторые ученые под ним понимают отдельную самостоятельную отрасль права или отрасль законодательства.

Как самостоятельная функция прокурорский надзор представляет собой отдельный вид государственной деятельности.

Прокурорский надзор – отдельное направление государственной деятельности, служащее одной из форм реализации правоохранительной функции, стоящей перед государством в целом. Содержание прокурорского надзора в этом случае заключается в так называемой надзорной деятельности, заключающейся в осуществлении прокуратурой от имени РФ наблюдения за соблюдением Конституции РФ, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также единообразным и точным исполнением законов, действующих на территории РФ.

Данный вид государственной деятельности имеет ряд признаков:

1) Осуществляется исключительно прокуратурой от имени государства на всей территории РФ.

2) Имеет свой предмет – осуществление надзора за проведением в жизнь требований, содержащихся в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ.

3) Основной формой его осуществления является надзор, т.е. наблюдение за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установ-

ленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных к надлежащей ответственности.

4) Основным методом осуществления прокурорского надзора служит проверка исполнения требований, содержащихся в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ, государственными и негосударственными органами и учреждениями.

5) Ему присущи своеобразные правовые средства реализации: вынесение актов прокурорского реагирования; проведение различных проверок; осуществление прокурорских полномочий, основанных на государственном принуждении (например, истребование объяснений и документов, использование помощи сотрудников полиции и иных правоохранительных органов); привлечение к ответственности за неисполнение прокурорских требований (к примеру, ст. 17.7 КоАП устанавливает, что умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, влечет за собой административную ответственность).

6) Он распространяется на деятельность всех федеральных отраслевых органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля и их должностных лиц, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций.

7) Осуществление данного вида государственной деятельности имеет исключительно правовой аспект, т.е. всегда влечет за собой правовые последствия (устранение нарушения закона, привлечение виновного к ответственности, отмену и приостановление действия незаконного акта и т.п.).

Некоторые ученые под понятием «прокурорский надзор» подразумевают отдельную отрасль российского права. В литературе она именуется прокурорско-надзорным правом, или прокурорским правом. По их мнению, прокурорский надзор как совокупность пра-

воотношений обладает достаточными признаками для признания его самостоятельной отраслью российского права, а именно: отдельным предметом и методом правового регулирования.

Считается, что предмет прокурорского надзора как отдельной отрасли права составляет определенная область общественных отношений, складывающихся в ходе осуществления надзорной деятельности и отличающихся от отношений, являющихся предметом других отраслей права. Иногда в предмет включают совокупность общественных отношений, складывающихся в ходе деятельности прокуратуры. При этом общественные отношения, складывающиеся в ходе прокурорского надзора, не исчерпывают предмета правового регулирования прокурорского права, а составляют лишь его часть. Прокурорское право, считают эти ученые, обладает специальным – субординационным методом правового регулирования, заключающимся в позитивном и негативном обзывании участников прокурорских правоотношений. По своему характеру оно является комплексной отраслью права, тесно взаимосвязанной с другими отраслями российского права.

Противники признания прокурорского надзора в качестве отдельной отрасли права опровергают данные аргументы, указывая, что, во-первых, он не обладает самостоятельным предметом и методом правового регулирования. Общественные отношения, якобы составляющие его предмет, в действительности принадлежат другим отраслям права. К примеру, конституционное право определяет место прокуратуры в системе органов государственной власти; процессуальные отрасли – полномочия прокурора как участника различных видов судопроизводств; административное, уголовно-исполнительное и иные материальные отрасли права – прочие правовые возможности прокурора. Соответственно те или иные отношения определяют и метод правового регулирования. Во-вторых, признание прокурорского надзора самостоятельной отраслью права является искусственным, т.е. в его основу кладется только одна сторона деятельности прокуратуры – надзор, при этом

игнорируются другие аспекты и направления прокурорской деятельности. Определить прокурорское право в качестве комплексной отрасли также довольно сложно, так как у него затруднительно выделить какую-либо первичную, основную отрасль права.

На наш взгляд, вопрос о существовании отдельной отрасли прокурорского права разъяснил А.Ф. Смирнов: «В 70-е годы прошлого столетия аргументировалась точка зрения о существовании самостоятельной прокурорско-надзорной отрасли права. Представляется, что сейчас достаточно трудно найти какие-либо доказательства существования самостоятельной отрасли прокурорско-надзорного права. Аргументированных современных научных исследований на эту тему нет. Оставаться на прежних позициях тоже невозможно».

В силу недостаточного содержания нормативно-правовых актов, регулирующих исключительно прокурорскую деятельность, также довольно сложно признать современный прокурорский надзор отдельной или же комплексной отраслью законодательства.

2.2. Прокурорский надзор и государственный контроль

Одни ученые понятия «контроль» и «надзор» рассматривают как тождественные.

Другие полагают, что прокуратура не является контрольным органом, не входит в систему государственного контроля в силу специфичности по многим параметрам и употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным, ибо, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления.

Контрольная деятельность является составляющей частью управленческой деятельности. В этом смысле она заключается в получении информации, анализе и ее оценке, определении необходимых форм и средств реагирования на недостатки и нарушения. В литературе традиционно выделяют различные формы и ви-

ды контроля: общий и специальный; предварительный, текущий и последующий; ведомственный и межведомственный; сплошной и выборочный; прямой и косвенный и т.д.

С учетом задач в той или иной отрасли управления, масштабов ведения и компетенции органов государственной власти на сегодняшний день в Российской Федерации действуют свыше 60 только федеральных органов контроля.

В отечественной правовой науке понятие «надзор» в основном используется для определения следующих видов деятельности:

а) судебный надзор – вид судебной деятельности по пересмотру вступивших в законную силу решений нижестоящих судебных инстанций;

б) административный надзор – форма проверки соблюдения осужденными условий досрочного освобождения или условного осуждения органами внутренних дел; либо этот термин используется как синоним понятию «административный контроль»;

в) прокурорский надзор.

Вместе с тем все же основное содержание этого понятия, как правило, связывают с прокурорским надзором.

В литературе разработаны специальные критерии отграничения прокурорского надзора от иных форм контрольной деятельности.

1. Прокуратура осуществляет надзор от имени Российской Федерации и является организационно независимым органом. Органы контроля в основном входят в состав какого-либо самостоятельного органа государственной власти или же создаются по специальному распоряжению этого органа и осуществляют контроль от его имени или по его поручению.

2. Прокурорский надзор всегда носит внешний характер. Поднадзорные органы не подотчетны и не находятся в субординационных отношениях с органами прокуратуры. Контроль может носить как внешний, так и внутренний характер, а контрольные органы осуществляют управленческие функции в отношении проверяемых субъектов.

3. Прокуратура как орган надзора представляет собой единую централизованную независимую систему органов, в то время как органы контроля осуществляют свою деятельность в различных организационных формах, являются многочисленными и не образуют единую систему органов, не имеют единого центра.

4. Органы прокуратуры, не будучи органами управления, при осуществлении надзора не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность, в деятельность органов контроля, не подменяют их и не пользуются правом принятия или отмены решений. Органы контроля, напротив, наделены указанными возможностями.

5. Организация и деятельность органов прокуратуры как надзорных органов определяется Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации», статус прокуратуры как особого органа государственной власти определяет Конституция РФ. Правовые основы деятельности контрольных органов составляют многочисленные акты, в том числе подзаконные.

6. Предметом надзорной деятельности является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ. Предметом контроля – соблюдение и исполнение любых нормативных предписаний, обеспечивающих оптимальное функционирование подконтрольного субъекта.

7. Контрольные органы наделены правом привлечения к материальной, административной, финансовой, дисциплинарной и иным видам ответственности. Надзорные органы в случае обнаружения отдельных составов тех или иных правонарушений вправе лишь инициировать вопрос о привлечении к ответственности. Самостоятельно привлекать к различным видам ответственности они могут лишь в исключительных случаях и, как правило, при осуществлении иных, не надзорных функций.

С учетом изложенного прокурорский надзор необходимо рассматривать как самостоятельное правовое явление, отличное от контроля. Контрольные органы и органы прокуратуры реализуют возложенные на них полномочия через следующие формы взаимодействия:

- 1) взаимный обмен информацией;
- 2) взаимное привлечение специалистов при проведении различных проверок;
- 3) проведение проверок силами контрольных органов по поручению прокуроров;
- 4) подготовку и проведение совместных координационных совещаний.

2.3. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе

Правовые основы деятельности прокуратуры РФ образует система установленных законами и международными актами положений, определяющих ключевые вопросы организации и деятельности прокуратуры РФ и полномочия ее должностных лиц. Статья 3 Закона о прокуратуре устанавливает, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, Законом о прокуратуре, другими федеральными законами, а также международными договорами Российской Федерации.

В литературе правовые основы традиционно классифицируют в зависимости от юридической силы и содержания правовых норм, регулирующих устройство и деятельность прокуратуры.

Несмотря на то, что ст. 3 Закона о прокуратуре не содержит упоминания об общепризнанных нормах международного права, в иерархии нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры, высшее место занимают акты, содержащие данные нормы. Их основная особенность заключается в том, что они непосредственно не направлены на регулирование отношений по организации и устройству прокурорских органов, однако они содержат требования, которые ложатся в основу актов, прямо регулирующих указанные вопросы, включая Конституцию РФ.

Число актов, содержащих общепризнанные нормы международного права, невелико и включает в себя:

- Всеобщую декларацию прав и свобод человека (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г.).
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г.
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966 г.

Среди актов, прямо определяющих правовое положение прокуратуры в системе органов государственной власти, высшей юридической силой, безусловно, обладает Конституция РФ.

Статья 129 Конституции РФ устанавливает:

«1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

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

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».

Статья 129 Конституции РФ обладает основополагающим значением для формирования нормативно-правовой базы функционирования отечественной прокуратуры. Определяя принципиальные основы организации и деятельности прокурорских органов, она предусматривает принятие отдельного федерального закона для конкретизации правового регулирования деятельности прокуратуры.

Кроме ст. 129 важное значение для регулирования деятельности прокуратуры имеют: положения п. 2 «о» ст. 71 Конституции РФ, устанавливающие исключительную компетенцию Российской Федерации в решении вопросов, касающихся организации и деятельности прокуратуры; требования п. «е» ст. 83, п. «з» ч. 1 ст. 102, определяющие порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ; нормы п. «л» ч. 1 ст. 72, относящие вопросы кадрового обеспечения прокуратуры к совместному ведению Федерации и субъектов.

Деятельность органов прокуратуры регулируется также международными соглашениями и договорами, такими как договоры о правовой помощи, о порядке сношения прокуроров с судебно-следственными органами других государств, об экстрадиции и др. Согласно ст. 15 Конституции РФ, ратифицированные в установленном порядке международные договоры обладают приоритетом над национальным законодательством. Вместе с тем следует иметь в виду, что, поскольку правовая природа международных договоров и соглашений различна, не все из них могут влиять на правовое регулирование деятельности прокуратуры и обладать превалирующим над национальным законодательством положением. К примеру, межведомственные международные соглашения, заключаемые от имени различных федеральных органов власти, не могут определять правовые основы деятельности прокуратуры. В то же время соглашения, заключаемые Генеральной прокуратурой РФ с соответствующими органами зарубежных стран, содержащие правовые нормы, регулирующие деятельность прокуратуры в вопросах оказания правовой помощи и борьбы с преступностью, ратифицированные в установленном порядке, безусловно должны быть включены в правовые основы деятельности прокуратуры и обладать приматом над российским законодательством. Примером таким соглашений могут служить ратифицированные в установленном порядке международные договоры о взаимной правовой помощи. В настоящий момент их заключено около ста.

Основным средством правового обеспечения организации и деятельности прокуратуры является Закон РФ № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. с последующими изменениями и дополнениями (далее – Закон о прокуратуре).

Закон о прокуратуре определяет цели, задачи, основные направления деятельности прокуратуры РФ, основные принципы её организации и деятельности, полномочия прокуроров, устанавливает порядок формирования органов прокуратуры, закрепляет систему и структуру органов и учреждений прокуратуры, а также меры материального, социального и финансового обеспечения прокурорских работников. В Законе также установлены требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей, определяется порядок прохождения ими службы и их правовое положение.

Помимо Закона о прокуратуре полномочия прокурорских работников также закрепляются в материальном и процессуальном законодательстве РФ: в Уголовно-процессуальном, Гражданско-процессуальном, Арбитражно-процессуальном, Уголовно-исполнительном, Таможенном кодексах, Кодексе об административных правонарушениях. Кроме того, нормы, касающиеся деятельности прокуратуры, содержатся во многих других законодательных актах. В качестве примера можно привести такие, как ФЗ РФ «О полиции»; ФЗ РФ «О федеральной службе безопасности» (ст. 24); ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»; ФЗ РФ «О внешней разведке» (ст. 25); ФЗ РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ст. 22); ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 7, 10, 33); ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» (ст. 13,14); ФЗ РФ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 29) и др.

Отдельные вопросы организации и деятельности прокуратуры детализируются в актах Президента РФ. К примеру, Указ Прези-

дента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 об утверждении «Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», Указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 об утверждении «Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации».

Говоря о роли подзаконных нормативно-правовых актов в регулировании прокурорской деятельности, следует учитывать положения ст. 3 Закона о прокуратуре, гласящей, что на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами, в том числе указами Президента РФ. Вместе с тем указами Президента РФ, при наличии к тому оснований и до принятия изменений и дополнений в федеральных законах, может формироваться, конкретизироваться реальный механизм исполнения законов, реализации мер, вытекающих из международно-правовых актов, заключенных Российской Федерацией.

Определенное отношение к правовому регулированию деятельности прокуратуры имеют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также законы субъектов Федерации, содержащие нормы, основанные на положениях Конституции РФ и федеральных законах, о правоустанавливающих нормах, принятие которых допустимо в соответствии с требованиями ст. 71–73 Конституции РФ.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и законы субъектов Федерации содержат положения о процедуре согласования с органами государственной власти субъектов кандидатуры на пост прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации и о наделении прокуроров субъектов Федерации правом законодательной инициативы и возможностью обращения в органы конституционной юстиции.

Согласно ст. 3 Закона о прокуратуре, решения Конституционного Суда РФ не могут быть отнесены к источникам правового регулирования прокурорской деятельности. Однако они оказывают существенное влияние на режим правового регулирования деятельности органов прокуратуры.

Во-первых, Конституционный Суд РФ истолковывает законодательство, непосредственно регламентирующее вопросы организации и деятельности прокуратуры.

В частности, рядом постановлений Конституционного Суда РФ были разрешены вопросы: о принципах организации и деятельности прокуратуры; о полномочиях прокурора по надзору за исполнением законов; о предметном содержании деятельности органов прокуратуры.

Во-вторых, Конституционный Суд РФ дает конституционно-правовую оценку законам, хотя и связанным с деятельностью прокуратуры, но относящимся к другим отраслям права. Речь идет, главным образом, о решениях Конституционного Суда, касающихся осуществления прокурорских полномочий в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводствах.

Таким образом, с учетом юридической силы нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры, можно классифицировать следующим образом:

1. Общепризнанные нормы международного права.
2. Конституция РФ.
3. Ратифицированные в установленном порядке международные договоры.
4. Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации».
5. Иное федеральное законодательство.
6. Указы Президента РФ
7. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также законы субъектов Федерации, регулирующие вопросы назначения на должность прокуроров субъектов Федерации.

В зависимости от содержания правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры, подразделяются на три основные группы:

- 1) регулирующие устройство прокуратуры;
- 2) регулирующие деятельность прокуратуры;
- 3) применяемые в деятельности органов прокуратуры.

Последняя классификация носит условный характер, так как указанные нормы зачастую содержатся в одних и тех же актах. К примеру, Закон о прокуратуре содержит в себе все три приведенные группы норм.

2.4. Директивы Генерального прокурора РФ

По общему правилу директивы Генерального прокурора РФ не относятся к числу актов, определяющих правовые основы организации и деятельности прокуратуры. Вместе с тем они оказывают существенное влияние на организацию и деятельность прокурорских органов. В приказах и указаниях Генерального прокурора РФ конкретизируются общие нормы законов, устанавливается порядок реализации нормативных предписаний, закрепляются оптимальные формы организации работы прокурорских органов. Совокупность наиболее часто выносимых директив Генерального прокурора РФ составляют: приказы, указания, распоряжения и инструкции.

Приказы Генерального прокурора РФ определяют стратегическую линию по реализации основных направлений деятельности прокуратуры или в определенной отрасли прокурорского надзора. Приказы от имени Генеральной прокуратуры РФ могут издаваться только Генеральным прокурором РФ или лицом, исполняющим его обязанности.

Указания даются Генеральным прокурором РФ в развитие приказа руководящего характера, в нем, как правило, затрагивается какой-либо участок деятельности прокуратуры. Указания могут быть изданы как Генеральным прокурором РФ, так и его заместителями или лицами, исполняющими их обязанности.

Распоряжения издаются в целях скорейшего выполнения каких-либо действий нижестоящими прокурорами или прокурорскими работниками.

Инструкции, утверждаемые Генеральным прокурором РФ, предусматривают порядок реализации отдельных полномочий

прокурора, содержат механизм производства каких-либо процессуальных или оперативных действий.

По своей юридической природе директивы Генерального прокурора РФ могут быть как индивидуальными актами, так и актами нормативного характера. Последние, в свою очередь, делятся на три группы:

1. Регулирующие осуществление полномочий прокуроров по отдельным направлениям деятельности прокуратуры. Примером могут служить различные приказы: об организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, о реализации полномочий прокурора в арбитражном процессе и др.

2. Связанные с вопросами кадрового, материального, финансового, организационного и информационного обеспечения прокурорской деятельности. Например, приказы Генерального прокурора РФ: о разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур, об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации и др.

3. Определяющие статус структурных подразделений аппарата Генеральной прокуратуры. Речь идет о приказах Генерального прокурора РФ, утверждающих различные положения об управлениях и отделах Генеральной прокуратуры РФ, положение об аттестации прокурорских работников, инструкциях по делопроизводству и т.п.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003.

4. Смирнов А.Ф. Современные проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф. М., 2005. Ч. 1. С. 5.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под прокурорским надзором?
2. Какими признаками характеризуется прокурорский надзор как отдельный вид государственной деятельности?
3. Как соотносится прокурорский надзор с другими видами контроля и надзора?
4. Что включают в себя правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе?
5. Какую роль играют директивы Генерального прокурора РФ в руководстве прокурорской системой?

Глава 3. Становление и развитие отечественной прокуратуры

3.1. Становление и развитие прокуратуры в Российской империи

Учреждение отечественной прокуратуры связывается с указами Петра I от 12 января, 18 января и 27 апреля 1722 г. Петровские указы установили принципиально новый вид контроля деятельности сановников, основанный на началах открытого наблюдения и оперативного реагирования на выявленные нарушения. Однако связывать с их изданием возникновение прокуратуры как отдельного публичного установления преждевременно в силу того, что вновь учрежденная прокурорская служба включала в себя лишь несколько прокурорских чинов, обеспечивавших императорские интересы главным образом в сфере сохранения неприкосновенности казны.

Дальнейшее развитие прокурорская деятельность получила после принятия Екатериной II Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи 1775 г. (далее по тексту – Учреждение). В результате расширился состав прокурорских чинов и круг возложенных на них обязанностей. Согласно Учреждению, основные обязанности прокуроров заключались в сохранении «целостности власти, установлений и интересов императорского величества». Вновь учрежденный губернский прокурор служил представителем императорской власти на местах и обязан был следить за исполнением императорских указов.

Становление прокуратуры как самостоятельного публичного ведомства связано с учреждением Министерства юстиции.

Манифестом от 25 июля 1811 г. об «Общем учреждении министерств» в структуре Министерства юстиции была организационно обособлена прокурорская служба, определены субординационные связи и иерархия прокурорских чинов, порядок их взаимодействия

с судами и «общей» администрацией, а также процедуры назначения и освобождения от должности. На прокуратуру впервые было возложено осуществление обязанностей по публичному наблюдению за охранением законов и порядка во вверенных ее надзору учреждениях. Согласно ст. 2474 Общих губернских учреждений 1857 г., прокурорский надзор включил в себя три направления: охранение общего благоустройства, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе.

Таким образом, только к началу XIX в. в Российской империи прокуратура получила свое окончательное организационное обособление как самостоятельное публичное установление (ведомство), осуществлявшее надзор за деятельностью иных имперских и местных учреждений и должностных лиц. По своему типу она относилась к первым европейским фискально-надзорным прокуратурам, однако при этом обладала некоторой спецификой.

Во-первых, в силу неразвитости социально-экономических отношений прокурорское попечение о выполнении фискальных обязанностей перед императорской казной заменялось фактическим надзором за деятельностью «слуг государевых», отвечавших за организацию производственных и управленческих ресурсов в государстве.

Во-вторых, по этой же причине обеспечение фискальных интересов огранивалось банальным недопущением казнокрадства и произвола в обычном распорядительном порядке без сложных юридических процедур¹. Поэтому первыми российскими прокурорами были не профессиональные юристы по французскому образцу «*gens du roi*»², а представители различных сословий, поступив-

¹ Так, ст. 404 Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи 1775 г. устанавливала: «Они [прокуроры] сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов никто с народа не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки».

² Прокурорские обязанности в средневековой Франции могли исполнять только специально нанятые королем для судебного и парламентского представи-

шие на «государеву службу» и фактически представлявшие собой чиновников особого рода.

Судебная реформа 1864 г. существенно изменила положение отечественной прокуратуры. Основным видом ее деятельности стало обслуживание интересов правосудия главным образом по уголовным делам. В этой связи прокурорское ведомство стало комплектоваться профессиональными юристами, отвечающими строго установленным требованиям. Изменилось также основное содержание прокурорской деятельности. Однако, несмотря на значительное снижение значения надзорного начала, оно не было утрачено полностью.

Характеризуя роль прокуратуры после судебной реформы, И.Я. Фойницкий писал: «...мы примкнули к французскому типу прокуратуры. Она не только обвинительная сторона в уголовном процессе... но вместе с тем контрольный орган правительственной власти, обязанный наблюдать за правильным применением закона судебными установлениями».

Прокурорская деятельность в этот период включала в себя обвинительное и административно-наблюдательное направления.

Обвинительное начало заключалось в руководстве полицейским дознанием, наблюдении за предварительным следствием, возбуждении уголовного преследования и поддержании обвинения по делам, «производящимся во всех судебных местах в публичном порядке».

В свою очередь, административно-наблюдательное направление выражалось в «охране правительственного интереса применения законов, точного и согласного с разумом их». Оно включало в себя,

тельства «люди короля» (*«gens du roi»*), выбираемые исключительно из юридических цехов, членство в которых было наследственным и могло быть отчуждено иным лицам в исключительных случаях. Подобная закрытость юридических корпораций способствовала формированию в средневековой Франции особой социальной прослойки – «судебного дворянства», включавшего в себя представителей всех юридических профессий и практик. Судебное дворянство как социальное явление формально просуществовало до судебной реформы Наполеона I.

прежде всего, надзор «по отношению к судебным местам», а также «участие для охранения закона в разных частях правительственного и общественного управления».

Таким образом, в результате судебной реформы 1864 г. российская прокуратура в большей степени примкнула к судебному типу устройства прокуратуры, хотя с сохранением определенных наблюдательных возможностей. Организационно она прекратила свое самостоятельное существование как отдельное надзорное ведомство, превратившись в судебную магистратуру, институционально оставшуюся в структуре Министерства юстиции, но функционировавшую при судах, хотя и обладавшую при этом значительной административной автономией. В таком виде прокуратура просуществовала до 1917 г.

3.2. Становление и развитие советской прокуратуры

24 ноября 1917 г. Декрет СНК РСФСР № 1 «О суде» упразднил институт прокуратуры. Ранее существовавшие прокурорские функции были возложены на различные органы революционной законности. Однако низкий авторитет и профессиональный уровень первых советских органов юстиции, непрекращающееся вмешательство в их деятельность партийных и советских структур вынудили юридическую общественность выступить за возрождение работы прокуратуры. В результате в январе 1922 г. на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было принято решение о воссоздании прокуратуры.

28 мая 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва утвердила первое Положение о прокурорском надзоре. Советская прокуратура была учреждена «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью». Иначе говоря, она была возрождена как система органов и

учреждений, прежде всего, осуществляющих надзор и обладающих лишь внешними признаками юстиции. Тем не менее организационно прокуратура входила в состав Наркомата юстиции РСФСР на правах отдела. Возглавлял Отдел прокуратуры Прокурор Республики, одновременно являющийся наркомом юстиции. В его непосредственном подчинении находились губернские прокуроры, не подотчетные местным властям. Таким образом, уже на начальном этапе становления советской прокуратуры ее отличительными чертами стали ярко выраженная надзорная направленность, высокая степень централизации и административной автономии.

Дальнейшее развитие советской прокурорской системе положила Конституция СССР 1936 г., закрепившая правовое положение советской прокуратуры Союза ССР как единой централизованной системы органов. На прокуратуру СССР был возложен высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, должностными лицами и отдельными гражданами СССР (ст. 113).

24 мая 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре СССР. В результате были созданы условия для формирования прокурорского надзора в качестве высшей формы публичной проверочной деятельности (высшего надзора). Кроме того, произошла консолидация норм советского законодательства, ранее регулировавших устройство, организацию и деятельность прокуратуры, что, в свою очередь, положило начало процессу формальной автономизации прокуратуры от прочих органов и учреждений советской юстиции.

Формирование самостоятельной советской централизованной системы органов прокуратуры завершилось в 1979 г. в результате принятия Закона СССР «О прокуратуре СССР». Согласно Закону, прокуратура СССР стала полностью независима от органов советской юстиции и была подчинена Верховному Совету СССР. Организационно она стала представлять собой единую в границах Союза ССР систему централизованных независимых органов высше-

го надзора за всеми сферами государственной и общественной жизни.

Закон закрепил четыре отрасли прокурорского надзора: общий надзор; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Таким образом, к концу 70-х годов XX в. был сформирован советский тип прокуратуры. В определенном смысле его можно считать классическим типом надзорного устройства прокурорской деятельности. Во-первых, основной функцией советской прокуратуры являлось осуществление надзора. Все прочие виды прокурорской деятельности обуславливались осуществлением общей надзорной деятельности и представляли собой специализированные виды прокурорского надзора применительно к отдельным сферам государственной и общественной жизни. Во-вторых, прокурорский надзор носил высший характер и охватывал деятельность всех органов, организаций, учреждений, предприятий, включая также поведение отдельных граждан. Наконец, органы советской прокуратуры организационно были независимы и подчинялись только высшему органу страны – Верховному Совету СССР.

В таком виде прокуратура просуществовала до 1991 г.

3.3. Становление современной российской прокуратуры

В 1991 г. в связи с ликвидацией СССР и провозглашением государственного суверенитета РСФСР Прокуратура СССР прекратила свое существование. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-1 «Об образовании единой

системы органов прокуратуры РСФСР» Генеральному прокурору РСФСР предписывалось принять в ведение расположенные на территории РСФСР органы и учреждения прокуратуры, а также находящиеся в подчинении Прокуратуры СССР предприятия, организации и учреждения, расположенные на территории РСФСР.

Началом нового этапа в развитии отечественной прокурорской деятельности стал Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.

Новый Закон внес следующие принципиально важные изменения в правовое регулирование прокурорской деятельности. Во-первых, несмотря на то, что формально продолжала действовать ст. 176 Конституции РСФСР, устанавливавшая высший надзор прокуратуры, Закон о прокуратуре 1992 г. отказался от использования термина «высший», возложив на прокуратуру наблюдение за законностью деятельности отдельных публичных органов и их должностных лиц. Тем самым наряду со снижением надзорной роли были заложены предпосылки для построения многофункциональной модели деятельности прокурорских органов. Во-вторых, из предмета надзора было исключено наблюдение за поведением отдельных граждан, что привело к сужению предмета надзора во всех отраслях. В-третьих, из предмета надзора прокуратуры была исключена вся судебная деятельность. В результате в прокурорской деятельности начало формироваться такое отдельное новое направление, как «участие прокурора в рассмотрении дел судами».

Следующий этап правового регулирования прокурорской деятельности связан с принятием Конституции РФ 1993 г. Основной Закон РФ нормативно закрепил вновь провозглашенные политические приоритеты в государственно-правовом строительстве, а также установил правовые основы устройства и деятельности прокуратуры в РФ, посвятив прокуратуре РФ отдельную статью (ст. 129). Тем не менее в вопросах установления ее правового положения была полная неопределенность. Статья 11 Конституции РФ, закрепив перечень высших государственных органов РФ, не

назвала среди них прокуратуру. В свою очередь, ст. 129 Конституции РФ, определив правовой статус прокурорских органов наряду с судами, оставила открытым вопрос о характере связи между ними и их правовой природе. Неопределенность правового положения прокуратуры обусловила возникновение дискуссии об ее месте в действующей системе органов государственной власти.

В результате возникла необходимость выработки концептуальных основ функционирования прокурорских органов в изменившейся социально-политической обстановке. В этой связи в 1994 г. была разработана Концепция развития прокуратуры на переходный период, предложившая рассматривать прокуратуру как орган, занимающий особое положение в системе публичной власти. Хотя предложенная концепция не смогла разрешить проблем, связанных с определением ее правового положения, были закреплены тенденции развития прокуратуры как многофункционального органа, сохраняющего приоритет надзорной деятельности и реализующего иные имманентно присущие прокуратуре функции.

Принятие Конституции РФ обусловило внесение изменений в Закон о прокуратуре 1992 г. В результате 17 ноября 1995 г. ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» была принята новая редакция Закона о прокуратуре (далее по тексту – Закон о прокуратуре 1995 г.).

Несмотря на то, что основным назначением прокуратуры провозглашалось осуществление надзора за исполнением действующих на территории РФ законов, Законом о прокуратуре 1995 г. была закреплена многофункциональная модель прокурорской деятельности, возложившая на прокуратуру осуществление также таких функций, как уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами, координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Принятый Закон, как и предыдущий, оставил открытым вопрос о государственно-правовой природе органов прокуратуры, определив ее как единую

федеральную централизованную систему органов. В то же время в новой редакции были исключены многие положения о надзоре прокуратуры за процессуальной и иной деятельностью судов. Однако поскольку не был разрешен вопрос о правовом статусе прокуратуры, проблемы соотношения прокурорской и судебной власти, к сожалению, не получили своего окончательного разрешения.

С учетом правовых приоритетов, закрепленных в Конституции РФ, Законом о прокуратуре была установлена новая самостоятельная отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Одновременно с этим в предмет всех остальных отраслей прокурорского надзора в качестве самостоятельного элемента было включено наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов, учреждений и должностных лиц, поднадзорных органам прокуратуры, в пределах соответствующих отраслей. Позже указанные сквозные направления деятельности прокуратуры получили наименование правозащитной, или правообеспечительной, прокурорской деятельности.

В начале 90-х годов была разработана и частично реализована Концепция судебной реформы. В результате 26 июня 1992 г. был принят Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», впервые определивший содержание судебной власти, а также ряд других нормативно-правовых актов, закрепивших независимость судей при осуществлении правосудия. Судебные органы были исключены из предмета надзора прокуратуры, за ними был закреплен приоритет в правообеспечительной, правозащитной и правовосстановительной деятельности. Кроме того, были заложены правовые основы для создания системы судебного контроля практически во всех сферах государственной и общественной жизни. В этой связи 23 мая 1992 г. Законом РФ были внесены изменения и дополнения в УПК РСФСР 1960 г., установившие временное (до принятия нового УПК РФ) введение института судебной проверки законности и обоснованности предварительного заключения. При-

нятие указанных актов актуализировало научную дискуссию о соотношении судебной и прокурорской властей.

Расширение правовых возможностей, связанных с обжалованием решений практически всех должностных лиц, а также публичных органов и учреждений при неизменном содержании прокурорского надзора, побуждало искать альтернативные пути отстаивания правовых притязаний. С учетом новых приоритетов в устройстве судебной власти и идеологической поддержки такого подхода, несмотря на то, что прокуратура формально продолжала оставаться единственным органом, осуществляющим надзор за законностью, в начале 90-х годов одним из альтернативных средств защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов постепенно становился судебный порядок.

27 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ст. 3 которого фактически разрешала обжалование в суд любого решения публичного органа или должностного лица. В итоге, с учетом последовательной реализации положений Концепции судебной реформы в Конституции РФ и ряде иных федеральных законов, обозначившаяся в начале 90-х годов конкуренция между прокурорскими и судебными органами усилилась. В судебной практике появились случаи судебного рассмотрения вопросов, ранее традиционно относившихся к компетенции прокуратуры.

Непосредственное влияние на дальнейшее развитие прокурорской деятельности оказали положения ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему», согласно которым Россия присоединилась к Четвертому протоколу, регулировавшему Положения, касавшиеся Европейского Суда по правам человека (далее по тексту – Европейский Суд). В соответствии с указанными документами, граждане РФ и иные лица, находящиеся на территории РФ, могли обращаться в Европейский Суд в связи с нарушением положений, предусмотренных Европейской конвен-

цией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее по тексту – Конвенция). Более того, Россия фактически признавала регулирующее значение решений Европейского Суда, вынесенных в отношении граждан иных государств – членов Совета Европы. Хотя Конвенция и решения Европейского Суда по конкретным делам не содержали прямых предписаний, касавшихся организации и устройства прокурорской деятельности, с учетом того, что основной формой разрешения правовых споров в указанных странах был судебный порядок, практика стала ориентироваться на судебное правоприменение. В результате усилилась критика национальной модели прокуратуры как не соответствующей ее аналогам в ряде европейских стран. По мнению некоторых ученых, осуществление прокуратурой правообеспечительной (правозащитной) деятельности создавало предпосылки для подмены судебной формы защиты нарушенных прав и свобод граждан. В правовом государстве, считали эти авторы, только суд вправе осуществлять правосстановительную и правозащитную деятельность. При этом не всегда были учтены правовые основы деятельности Европейского Суда, согласно которым указанный судебный орган был вправе лишь оценивать соблюдение фундаментальных прав человека и гражданина, установленных Конвенцией в конкретном случае, не прибегая при этом к оценке легитимности существующих национальных порядков правоприменительной деятельности.

Одновременно с сужением надзорных возможностей прокуратуры происходило изменение роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве. Основное место в деятельности прокурора в уголовном процессе постепенно стала занимать функция уголовного преследования. Как уже было отмечено выше, в 1995 г. этот вид деятельности нашел отдельное нормативное закрепление в Законе о прокуратуре 1995 г. Дальнейшее развитие прокурорское уголовное преследование получило после принятия УПК РФ 2001 г.

Первоначальная редакция УПК РФ 2001 г. предоставила прокуратуре широкие процессуальные возможности по осуществлению уголовного преследования: прокурор был определен в качестве органа уголовного преследования, получил право давать согласие на возбуждение уголовного дела, участвовать в судебном разрешении вопросов избрания мер пресечения, осуществлять процессуальное руководство предварительным расследованием, утверждать его результаты, в судебных стадиях – поддерживать государственное обвинение и обеспечивать его законность и обоснованность. Последующие изменения уголовно-процессуального законодательства преобразовали характер надзора в этой сфере: прокурорский надзор был ограничен только процессуальной деятельностью и осуществлялся исключительно процессуальными средствами и способами, предусмотренными УПК РФ. Таким образом, фактически произошло слияние надзорной деятельности прокурора на досудебных этапах уголовного судопроизводства с уголовным преследованием. Наличие столь обширных процессуальных возможностей, не обусловленных осуществлением надзора даже при номинальном сохранении приоритета надзорной функции, позволило сделать вывод об окончательном закреплении бифункциональной, или смешанной, модели отечественной прокурорской деятельности. Основное содержание прокурорской деятельности в этом случае определялось двумя главными функциями – надзорной и уголовного преследования, имеющими самостоятельное правовое содержание.

Вместе с тем набравшая в начале двухтысячных годов тенденция превращения отечественной прокуратуры в орган преимущественно уголовного преследования была прервана реформой досудебного производства. Выделение из состава прокуратуры предварительного следствия при одновременном сужении прокурорских возможностей по надзору и процессуальному руководству процессуальной деятельностью следователей существенным образом изменило положение прокуратуры как органа уголовного преследо-

вания. При формальном сохранении статуса органа уголовного преследования основное содержание уголовно-процессуальной деятельности современной прокуратуры по основной массе уголовных дел ограничилось лишь утверждением результатов предварительного расследования и последующим поддержанием обвинения. В такой ситуации, с учетом сохранения функции прокурорского надзора, современная прокурорская деятельность сосредоточилась на правообеспечительном направлении. Основным приоритетом в надзорной деятельности становится обеспечение правового положения личности во всех сферах правоприменительной и правоохранительной деятельности, включая уголовное судопроизводство. Прокурор все чаще стал выступать в роли правозаступника, отодвигая на второй план функцию уголовного преследования. Таким образом, наметилась тенденция формирования новой модели устройства прокурорской деятельности – «прокуратуры как органа правообеспечения».

Ретроспектива правового регулирования прокурорской деятельности позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день нет определяющих направлений ее развития. Единственной более-менее явной тенденцией может считаться планомерное сужение надзорных возможностей с периодическим изменением на этом фоне роли прочих прокурорских функций. При этом трансформации происходят не в результате пересмотра положений Основного Закона, регулирующего прокурорскую деятельность, – Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», а путем принятия новых законодательных актов, а также внесения изменений в процессуальное законодательство. Такой подход приводит к тому, что номинально закрепленное функциональное содержание прокурорской деятельности реально не отражает фактических тенденций ее развития, что не способствует раскрытию ее традиционного социального предназначения, заключающегося в охране и защите правомерного состояния окружающей среды.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

Отечественная прокуратура функционировала практически во всех известных исторических формах организации прокурорской деятельности. Последовательно сменяя различные виды устройства – фискально-надзорное, судебно-магистратурное, чисто надзорное и смешанное, – она продолжала эволюционировать в общей канве исторического развития прокурорских систем, хотя с существенными национальными особенностями, продиктованными спецификой отечественного государственного управления и уголовного судопроизводства соответствующих исторических эпох.

Действующее законодательство закрепляет многофункциональную модель современной прокурорской деятельности. При этом, несмотря на номинальное сохранение приоритета надзора над прочими функциями, основной тенденцией продолжает оставаться снижение надзорной роли современной отечественной прокуратуры.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. Ч. 1.
3. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, Страст. бул., 1889.
4. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1987.
5. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. СПб., 1996.

Контрольные вопросы

1. Каковы основные этапы развития российской прокуратуры?
2. Прокуратура какого государства явилась прототипом российской прокуратуры?

3. Какую основную функцию выполняла российская прокуратура при Петре I?
4. Какие задачи были возложены на российскую прокуратуру Екатериной II?
5. Какие функции были возложены на российскую прокуратуру после реформ Александра II?
6. Почему была упразднена прокуратура в начальный период советской власти?
7. Что явилось причиной возрождения прокуратуры как органа надзора в советский период?
8. Когда была образована прокуратура РФ?

Глава 4. Функции и направления деятельности прокуратуры

4.1. Функциональные модели современной прокурорской деятельности

В литературе, как правило, выделяют два основных типа устройства и деятельности прокуратуры в зависимости от прева-лирования основной функции:

- 1) прокуратура как орган уголовного преследования («проку-
рор – обвинитель»);
- 2) прокуратура как орган надзора за законностью («прокурор –
блеститель законности»).

На прокуратуру любого типа помимо основной может быть возложено осуществление дополнительных функций, поэтому встречается мнение о существовании прокурорской деятельности смешанного типа, для которого характерно наличие многочислен-ных функций. В качестве примера приводится современная рос-сийская прокуратура.

Первый тип прокуратуры исторически вытекает из судебного устройства прокурорской деятельности («судебной магистрату-ры»). В этом случае прокуратура представляет собой орган уго-ловного преследования и поддержания публичного обвинения. Эта модель прокурорского устройства характерна для состязательного типа уголовного процесса. Здесь прокурор преследует только об-винительную цель – публично изобличить лицо в совершении пре-ступления и назначить ему справедливое наказание. В этой связи единственной функцией прокуратуры является поддержание пуб-личного обвинения или, более широко, осуществление уголовного преследования. Взаимоотношения прокурора, суда и стороны за-щиты строятся на состязательной основе. При этом суд весьма ча-сто выступает органом, контролирующим преследовательскую

деятельность прокурора. В частности, суд дает разрешение на применение прокурором мер принуждения, необходимых для собирания и представления доказательств, в некоторых случаях утверждает первоначальное и окончательное обвинение. При рассмотрении дела по существу суд дополнительно проверяет, соблюдены ли обвинителем требования бремени и пределов доказывания. Формально прокуратура обладает равными правовыми возможностями по сравнению со стороной защиты, однако фактически процессуальное преимущество находится на стороне обвинения, поскольку прокурор выступает стороной, инициирующей уголовное преследование в суде с целью наказания виновного.

В последнее время на основе прокуратуры первого типа развивается новый – «прокурор (прокуратура) – представитель правосудия». Как и в первом случае, основное содержание прокурорской деятельности связано с осуществлением правосудия по уголовным делам. Вместе с тем принципиальное отличие заключается в том, что если в базовой модели прокурор является основным двигателем уголовного судопроизводства, поскольку только от него зависит инициирование и последующее применение уголовно-правовых норм, то во втором – правом инициирования уголовно-процессуальной деятельности обладают иные участники уголовного процесса, круг которых может быть весьма обширен. Обвинительная и преследовательская активность прокурора уходит на второй план, уступая место правовой оценке содержания процессуальной деятельности прочих участников уголовного процесса. В этом случае роль прокурора схожа с ролью «помощника суда», однако отличается от нее тем, что он обладает большей автономией в оценке представленных иными участниками процесса доказательств и менее активен в установлении иных обстоятельств, имеющих значение для применения нормы права. Формально прокурор продолжает выполнять функцию обвинения, но при этом преследует цель не изобличить виновного в совершении преступления и назначить ему справедливое наказание, а обеспечить публичные

(государственные и общественные) интересы при урегулировании социального конфликта, вызванного совершенным преступлением. Насколько общество заинтересовано в том, чтобы преследовать данное деяние, и возможно ли достижение цели восстановления социальной справедливости иными, альтернативными применению уголовного наказания способами, вот основные цели его процессуальной деятельности. «Прокурор – представитель правосудия» представляет собой часть судебной системы, при этом он не обладает ни фактическими, ни формальными привилегиями по отношению к стороне защиты.

Второй тип «прокуратура как орган надзора законностью» исторически проистекает из судебно-административного и фискально-надзорного устройства прокурорской деятельности. Основная цель заключается в надзоре (наблюдении) за соблюдением законности, под которой понимается исполнение требований, закрепленных в актах высшей юридической силы – законах. Все прочие функции, включая уголовное преследование и поддержание обвинения, подчинены главной и обуславливаются ею. Надзором прокурора охватывается деятельность всех публичных органов, учреждений и лиц, включая иные контрольные, правообеспечительные и судебные органы. Фактически прокуратура выступает органом контроля и достаточно часто относится к правоохранительным органам, обладающим правом применять существенные меры государственного принуждения в упрощенном (внесудебном) порядке. В ходе судопроизводства прокурор наделен формальными или фактическими процессуальными преимуществами по сравнению с прочими участниками процесса, а также обладает явными или скрытыми контрольными полномочиями по отношению к суду.

В настоящее время на базе рассмотренного формируется новый тип прокурорской деятельности, который условно можно обозначить в качестве «прокуратуры как органа правообеспечения» («прокурора – правозаступника» или «прокурора – правозащитника»). Принципиальное отличие от базового заключается в том, что

традиционное понятие законности как основного предмета прокурорской деятельности уходит на второй план и заменяется более традиционной категорией публичного интереса, под которым понимается не столько обеспечение исполнения требований, содержащихся в законе, сколько охрана и защита публичных благ, ценностей и общественных отношений. Обеспечение публичного интереса как предмета прокурорской деятельности включает в себя охрану и защиту интересов общества и государства, а также правового положения личности. При этом обеспечение прав и свобод человека и гражданина имеет приоритетное значение и определяется в качестве публично охраняемого блага, равнозначного прочим публичным ценностям.

Вторая отличительная черта заключается в ограничении круга поднадзорных прокуратуре лиц, а именно исключении из предмета надзора деятельности суда как основного гаранта, обеспечивающего с помощью осуществления правосудия правовое положение личности, а также восстановление иных нарушенных публичных интересов. В процессуальном плане прокурор занимает особое положение: не являясь стороной в процессе и не будучи связанным ни с одной из них, он выступает как незаинтересованный независимый наблюдатель – эксперт в области правообеспечения, обладающий правом участвовать в судопроизводстве. В определенном роде его статус близок к «помощнику суда» и «представителю правосудия», однако, в отличие от последних, прокурор не является частью судебной системы. Кроме того, в судопроизводстве его интересы, исходя из правообеспечительных мотивов, в рамках конкретного производства могут не совпадать с интересами сторон и прочих участников процесса. Основное содержание деятельности прокуратуры в этом случае составляют наблюдение (надзор) и судебно-процессуальная деятельность (участие прокурора в рассмотрении дел судами). Иные направления, в том числе уголовное преследование и поддержание государственного обвинения, данному типу прокурорского устройства не свойственны или же носят второстепенный характер.

Конкретная национальная модель устройства прокурорских органов представляет собой симбиоз нескольких типов прокурорской деятельности с превалированием черт, в большей степени свойственных какому-то одному из них. К примеру, действующее российское законодательство закрепляет модель, содержащую в себе элементы всех четырех типов с превалированием надзорного начала. Такой вывод вытекает из анализа положений ст. 1, 21, 35 Закона о прокуратуре, ст. 21, 37, 221, 226, 244, 246 УПК РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 25.11 КоАП РФ, а также требований иных законов.

Основными факторами, влияющими на формирование национальной модели устройства органов и учреждений прокуратуры, выступают: тип уголовного процесса; соотношение и содержание диспозитивного и публичного начала в правоприменительной и правоохранительной деятельности, а также место органов и учреждений прокуратуры в сложившейся национальной системе устройства органов государственной власти.

4.2. Понятие и система функций российской прокуратуры

Понятие «деятельность» означает активное созидательное взаимодействие с окружающей средой, направленное на достижение определенных целей. Деятельность публичного органа выражается в социальной роли, которую он играет, осуществляя возложенные на него функции.

Современный подход к определению функционального содержания прокурорской деятельности предполагает выявление составных частей системной целостности – функций, выделение специфических качеств каждой из них и, наконец, изучение связей, отношений и зависимостей функций между собой.

С учетом исторических традиций функционирования отечественной прокуратуры, особенностей действующего законодатель-

ства, практически все ученые предлагают построение многоуровневой системы функций, осуществляемых современной прокуратурой. По мнению большинства, их перечень охватывает прокурорский надзор, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения, участие в рассмотрении дел судами, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, процессуальный контроль и руководство деятельностью дознания, а также осуществление правотворческой, профилактической и правозащитной видов деятельности.

Дискуссионный характер вопроса о значении, понятии и количестве функций, осуществляемых российской прокуратурой, объясняется, прежде всего, компромиссным характером действующего законодательства и отсутствием однозначного правового регулирования: на сегодняшний день несколько одинаковых по своему юридическому значению, но различных по отраслевому содержанию законов определяют содержание прокурорской деятельности. Кроме того, этому также способствует неопределенность самого понятия «функция прокуратуры», возникающая из неоднозначности критериев, кладущихся в основу этой категории.

В литературе термин «функция прокуратуры» является дискуссионным. Под ним понимается либо сама деятельность, либо ее часть (вид), либо отдельное или основное направление деятельности прокуратуры. При этом критерии ее выделения также различны: задачи, стоящие, или обязанности, возложенные на прокуратуру, ее предназначение или же характер отношений с поднадзорными органами и учреждениями.

Разделяя позиции об историко-правовой и нормативной обусловленности этого понятия ранее действующим законодательством, а также учитывая логическую связь категорий «назначение» («предназначение»), «задачи» и «обязанности», считаем возможным поддержать взгляды на функции прокуратуры как на основные направления ее деятельности, обусловливаемые возложенными на нее обязанностями.

При этом функции, будучи основными направлениями, в отличие от иных занимают значительный удельный вес в объеме деятельности органа и отражают его сущность, продиктованную существующими политическими приоритетами и национальными традициями его функционирования.

Другими словами, уточненными критериями при определении категории «функции прокуратуры» выступают:

1. Нормативное закрепление данного вида деятельности.
2. Значительный удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности (их основной характер).
3. Отражение сущностной природы прокурорских органов, обусловленной национально-историческими традициями их функционирования и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений и деятельности публичных органов.
4. В большей степени теоретическая направленность данной категории, определяющаяся результатами аналитического обобщения практической деятельности прокуратуры в конкретных исторических условиях.

Конституция РФ не закрепляет предназначение прокуратуры, а лишь в п. 5 ст. 129 указывает, что полномочия, организация и порядок ее деятельности определяются федеральным законом. В свою очередь, ст. 3 Закона о прокуратуре, уточняя конституционные положения, устанавливает, что содержание деятельности прокуратуры, помимо Конституции РФ, определяется Законом о прокуратуре, другими федеральными законами и международными договорами.

Поскольку Закон о прокуратуре и иные федеральные законы, регулирующие прокурорскую деятельность, закрепляют обширный перечень направлений деятельности, возникает необходимость в ее упорядочивании. В этой связи выделяют функции, т.е. такие направления, которые отличаются от прочих своим качественным и количественным содержанием.

Качественные характеристики позволяют сгруппировать прокурорскую деятельность в зависимости от ее направленности, выражающейся в задачах (или обязанностях) и предмете. С учетом этого критерия возможна общая классификация прокурорской деятельности по направлениям. В свою очередь, количественный показатель отражает распространенность конкретного направления среди прочей деятельности. В совокупности эти критерии позволяют составить номенклатуру направлений прокурорской деятельности, где одни будут занимать определяющее положение, а прочие носить зависимый и (или) незначительный характер. Первые должны быть определены в качестве функций – основных направлений, вторые – как прочие направления деятельности прокуратуры.

Кроме того, функциональная нагрузка, т.е. определение основных направлений деятельности, осуществляется с учетом национального исторического опыта и действующих приоритетов правового строительства в рамках существующих моделей прокурорской деятельности. С учетом отмеченных выше исторических традиций, современная национальная типология прокурорской деятельности представлена двумя основными моделями устройства прокуратуры: как органа надзора за законностью и как органа уголовного преследования и обвинения. В обоих случаях сущностными признаками служат надзорная (проверочная) направленность деятельности; наличие процессуальных полномочий и возможностей; обязательное участие в досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Соответственно конкретные виды деятельности, удовлетворяющие указанным характеристикам, в большей степени способны отразить современное и исторически обусловленное социальное предназначение прокуратуры, поэтому в совокупности с иными критериями должны учитываться при определении функционального содержания ее деятельности.

Статья 1 Закона о прокуратуре закрепляет следующие направления прокурорской деятельности: прокурорский надзор, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранитель-

ных органов по борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, участие в рассмотрении дел судами, участие в правотворческой деятельности.

Представляется, что с учетом уточненных критериев современный перечень функций прокуратуры ограничивается:

- 1) прокурорским надзором,
- 2) уголовным преследованием,
- 3) участием в рассмотрении дел судами и
- 4) поддержанием государственного обвинения.

При этом различный способ правового регулирования и неодинаковый удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности свидетельствуют об их различном значении.

Поскольку ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре обособляет надзор среди прочей прокурорской деятельности, есть основания согласиться со сторонниками позиции о наличии у отечественной прокуратуры основной, имманентно присущей функции – прокурорского надзора. В этой связи современная прокуратура, будучи преемницей «петровской» и «советской» прокуратур, несмотря на осуществление различных видов деятельности, фактически представляет собой надзорный орган с признаками учреждения юстиции.

В свою очередь, сопоставление ст. 1, 31 Закона о прокуратуре и ст. 37 УПК РФ позволяет сделать вывод, что уголовное преследование также является самостоятельной функцией современной российской прокуратуры, изначально не обусловливаемой прокурорским надзором. Между тем субсидиарный по отношению к Закону о прокуратуре характер его правового регулирования (исключительно на уровне уголовно-процессуального закона) не позволяет рассматривать ее в качестве основной или равнозначной прокурорскому надзору функции. Поэтому представляется возможным определить данное направление в качестве самостоятельной дополнительной функции прокуратуры.

Широкое распространение участия в рассмотрении дел судами в общем объеме прокурорской деятельности, институциональная принадлежность отечественной прокуратуры к органам и учреждениям юстиции в определенные исторические периоды, наличие у нее в этой связи обширной процессуальной компетенции позволяет признать этот вид деятельности отдельной функцией. Однако едва ли стоит признавать ее самостоятельной или равнозначной уголовному преследованию и прокурорскому надзору. Представляется оправданной позиция о том, что процессуальная активность прокурора в судебных стадиях носит производный от прокурорского надзора или уголовного преследования характер, причем в рамках уголовного процесса участие в суде практически полностью замещается поддержанием государственного обвинения. Поэтому участие прокурора в рассмотрении дел судами следует рассматривать как отдельную функцию современной российской прокуратуры, носящую производный характер.

Традиционно поддержание прокурором государственного обвинения расценивается как продолжение реализации функции уголовного преследования в судебных стадиях уголовного процесса.

Поддержание государственного обвинения необходимо рассматривать как отдельную функцию прокуратуры, однако имеющую производный от реализации уголовного преследования характер. Прежде всего, эта деятельность, как прочие ранее рассмотренные функции, удовлетворяет заявленным критериям, касающимся нормативного закрепления, распространенности в общем объеме прокурорской деятельности, отражения социального предназначения прокурорских органов, а также наличия продолжительных национально-исторических традиций своей реализации.

Кроме того, такой вывод основывается на том, что категория «поддержание государственного обвинения» имеет свое четкое устоявшееся уголовно-процессуальное содержание. Согласно уголовно-процессуальному закону, прокуратура является исключительным органом, на который возложена обязанность поддержа-

ния государственного обвинения по каждому уголовному делу частно-публичного и публичного обвинения, что объективно выделяет данный вид среди прочих направлений прокурорской деятельности. В этой связи, поскольку уголовно-процессуальная деятельность, связанная с поддержанием обвинения, существенным образом отличается от иной «судебной» деятельности прокурора, отражает сущностную специфику национальных прокурорских органов, едва ли стоит ее включать в содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Кроме того, в этом случае следует разграничивать поддержание государственного обвинения как отдельную функцию прокуратуры и деятельность прокурора в рамках уголовного судопроизводства по поддержанию обвинения.

Координационную деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью можно считать функцией весьма условно. Единственным «положительным» аргументом в этом случае служит характер ее нормативного закрепления: большинство ученых рассматривает данный вид деятельности в качестве функции только из-за того, что она перечислена в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре среди направлений деятельности, традиционно относящихся к функциям прокуратуры. Между тем она не обладает самостоятельным правовым содержанием и лишь в незначительной степени характеризует прокуратуру как орган надзора или уголовного преследования. К тому же она не имеет продолжительной истории функционирования и в сравнении с прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в суде и поддержанием государственного обвинения носит ограниченный характер. В этой связи она должна быть признана не отдельной функцией, а иным направлением прокурорской деятельности.

Таким образом, с учетом изложенного, следует признать правомерность выводов об осуществлении отечественной прокуратурой четырех функций:

- 1) прокурорского надзора,
- 2) уголовного преследования,
- 3) участия в рассмотрении дел судами и

4) поддержания государственного обвинения.

При этом первые две функции являются самостоятельными, первая из которых – основная, а вторая – дополнительная. Остальные две – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием производными функциями отечественной прокуратуры. Игнорирование или умаление значения хоть одной из указанных функций приведет к неправильному отражению содержания деятельности прокурорских органов и их роли в регулировании общественных отношений и деятельности различных лиц.

Вместе с тем, принимая во внимание динамичный характер правового регулирования прокурорской деятельности, следует разделить мнение о том, что в дальнейшем возможно изменение функций прокуратуры как по структуре, так и по характеру.

Многофункциональное содержание деятельности современной отечественной прокуратуры выражается в реализации ею не только указанных выше функций, но и иных направлений, носящих по отношению к основным вспомогательный или дополнительный характер. Помимо того, что они не отражают сущность современных прокурорских органов и не занимают значительное место в общем объеме прокурорской деятельности, осуществление некоторых из них может быть возложено на иные публичные органы. К числу таких направлений, не являющихся функциями, кроме координации также относится профилактическая и административная деятельность прокуратуры.

Функциональная нагрузка определяет основные направления деятельности прокуратуры. Реализация каждого направления, в том числе основного, осуществляется через конкретные виды прокурорской деятельности. В теории прокурорского надзора категория «вид прокурорской деятельности» в основном используется либо как синонимичное понятие функциям и направлениям деятельности прокуратуры, либо в качестве термина, определяющего конкретное со-

держание прокурорской деятельности, направленной на реализацию определенной обязанности, возложенной на прокуратуру в рамках той или иной функции или направления. Типичный пример: «Вид – это сумма схожих, регламентированных законом конкретных действий субъектов, а направление деятельности определяется той сферой общественных отношений, где она реализуется».

Приведенная позиция представляется более предпочтительной. В этой связи не следует отождествлять отдельный вид прокурорской деятельности и направление его реализации. Конкретный вид прокурорской деятельности может реализовываться через совокупность различных функций и направлений прокурорской деятельности. В этом контексте следует согласиться с мнением о том, что функции и направления служат формой реализации конкретных видов прокурорской деятельности, связанных с осуществлением возложенных на прокуратуру обязанностей. Вместе с тем, говоря о соотношении этих категорий, необходимо подчеркнуть, что они не имеют строгую логическую привязку «функция (направление) – вид деятельности». Одна функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, как и отдельный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности.

Фактическая прокурорская деятельность складывается из совокупности её отдельных видов. Каждый вид представляет собой реализацию обязанностей, возложенных на прокуратуру в определённой сфере государственной и общественной жизни.

Виды прокурорской деятельности, поскольку служат содержанием фактической деятельности, в отличие от функций и направлений не имеют четких пределов, что позволяет им перетекать из одной формы в другую, т.е. реализовываться через различные функции и направления деятельности прокуратуры. Поэтому в этом случае справедливо вести речь о перетекании одного вида в другой, но только применительно к конкретным видам деятельности, а не функциям и направлениям.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. Структура прокурорской деятельности представляет собой систему функций и направлений деятельности прокуратуры.

2. Функция представляет собой основное направление реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Это в большей степени теоретическая конструкция, отражающая значительный объем прокурорской деятельности, выражающий сущностную природу прокуратуры, обусловленную национально-историческими традициями и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений.

3. Отечественная прокуратура осуществляет четыре функции: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения. Прокурорский надзор и уголовное преследование являются самостоятельными функциями, первая из них – основная, а вторая – дополнительная. Остальные две – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием, т.е. производными функциями отечественной прокуратуры.

4. Содержание прокурорской деятельности составляет отдельные ее виды, являющиеся совокупностью схожих регламентированных законом конкретных действий по реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Отдельная функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, как и конкретный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности прокуратуры.

4.3. Понятие, критерии выделения и виды отраслей прокурорского надзора

Прокурорский надзор является одной из основных функций прокуратуры РФ. Как специфический вид государственной дея-

тельности он един. Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия обусловлены особенностями законодательства, за которым надзирают органы прокуратуры, спецификой деятельности поднадзорных субъектов и рядом других факторов. Поэтому единый прокурорский надзор принято разделять на несколько отраслей.

Под отраслью прокурорского надзора необходимо понимать самостоятельное направление прокурорского надзора, характеризующееся родовым объектом и предметом надзора, определенным объемом полномочий прокурора, необходимым ему для решения специфичных задач, стоящих перед данной отраслью надзора.

Необходимо отметить, что современная литература вместо термина «отрасль прокурорского надзора» иногда использует такие понятия, как «вид прокурорского надзора», «надзорная подфункция», «направления прокурорского надзора». Действующий Закон о прокуратуре не содержит приведенных понятий, а использует лишь общий термин «функция», содержание которого было раскрыто выше.

Основными критериями деления прокурорского надзора на отрасли выступают: задачи, объект и предмет надзора, а также полномочия прокуроров. Иногда в специальной литературе дополнительно выделяют такие критерии, как акты прокурорского реагирования, выносимые прокурором в той или иной отрасли, и пределы надзора.

Наиболее распространенные определения объекта прокурорского надзора следующие:

- общественные отношения, складывающиеся в ходе деятельности поднадзорных органов и лиц;
- деятельность поднадзорных органов и лиц;
- законность поднадзорной деятельности, включающая в себя:
 - а) законы и подзаконные акты; б) исполнение законов; в) надзор за точным и единообразным исполнением законов; г) ответственность за допущенное нарушение законов;

– поднадзорные органы, учреждения, предприятия и организации, а также должностные лица.

Наиболее часто встречающиеся определения предмета прокурорского надзора следующие:

- деятельность поднадзорных лиц;
- исполнение законов, т.е. соответствие закону нормативных актов и действий поднадзорных органов и лиц;
- предмет надзора представляет собой акты, за точным исполнением которых надзирает прокурор;
- предмет – часть объекта;
- предмет отождествляется с объектом.

Наиболее распространенной точкой зрения на соотношение объекта и предмета прокурорского надзора является утверждение о том, что под объектом прокурорского надзора следует понимать деятельность поднадзорных органов и лиц, а под предметом – их поведение (действия и бездействия) и издаваемые ими правовые акты и выносимые решения. В отличие от объекта предмет надзора находит свое прямое закрепление в Законе о прокуратуре (ст. 21, 26, 29, 32).

Предмет прокурорского надзора имеет свои границы, которые в литературе называются пределами прокурорского надзора. Фактически это границы как внутриотраслевого деления, так и внешнего отграничения прокурорского надзора от иной деятельности в целом. В этой связи принято выделять общие и специальные пределы.

Первые закрепляются в ст. 21 Закона о прокуратуре и выражаются в:

- а) запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- б) запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;
- в) требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

Общие пределы обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления, поскольку не позволяют ему слиться с управленческо-распорядительной и административно-контрольной деятельностью иных публичных органов и учреждений.

В свою очередь, специальные пределы служат для уточнения содержания надзора в рамках конкретных отраслей. Вопрос об их содержании и количестве спорный. Некоторые из них устанавливаются в Законе о прокуратуре – пределы надзора по кругу лиц (субъектов) и актов (ст. 21, 26, 29, 32). Другие вытекают из смысла Закона о прокуратуре или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства.

Установление пределов прокурорского надзора по кругу лиц строится на обособлении деятельности отдельных органов, учреждений и должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность.

Критериями для определения пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

- существование совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожей направленностью деятельности, выражающейся в близких по своему содержанию целях и возложенных на них функциях;
- высокая степень автономности и довольно продолжительный период функционирования их в таком качестве;
- наличие отдельных правовых институтов, регулирующих их деятельность.

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в исторически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет прокурорского надзора, и с учетом второго критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли.

Традиционно к указанным системам органов относятся органы публичного управления, предварительного расследования и рас-

крытия преступлений, а также уголовно-исполнительная (пени-тенциарная) система. Кроме того, указанные критерии позволяют включить в качестве самостоятельного элемента также органы, учреждения и должностных лиц, осуществляющих принудительно исполнение судебных решений – судебных приставов.

Предел по кругу лиц традиционно является определяющим при решении вопроса о разграничении прокурорского надзора на отрасли.

Относительно содержания предела по кругу актов в литературе также нет единства мнений. По мнению одних ученых, этот круг актов исчерпывается исключительно законами, другие полагают, что он включает в себя наряду с законами также подзаконные нормативно-правовые акты. Первые исходят из буквального толкования Закона о прокуратуре, устанавливающего, что прокуратура осуществляет надзор за «соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории». Вторые опираются на сложившуюся практику регулирования прокурорской деятельности, когда наиболее важные вопросы регулируются не только законами, но и иными актами, обладающими не меньшей юридической силой.

Пределы по актам определяются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в качестве пределов выступают только акты высшей юридической силы – Конституция РФ, законы, действующие на территории России, и квазизаконны. В других отраслях – также иные нормативно-правовые акты, когда это допускает Закон о прокуратуре. Например, ч. 2 ст. 32 этого Закона устанавливает, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением установленных законодательством прав и обязанностей лиц, нахо-

дящихся в изоляции от общества. Таким образом, используется обобщающий термин, определяющий все виды актов. Другими словами, применительно к этой отрасли устанавливаются более широкие пределы по кругу актов, входящих в предмет надзора.

Прокурорский надзор во всех отраслях в обязательном порядке включает в себя наблюдение за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в актах высшей юридической силы (Конституции РФ, законах). В этом смысле можно вести речь о совпадении указанного предела во всех отраслях, что позволяет рассматривать его в качестве самостоятельного критерия. Однако несовпадение по конкретным видам актов не позволяет использовать его в качестве универсального критерия, поэтому его применение в отличие от предыдущего носит производный характер.

Третий специальный предел прокурорского надзора – его деление по видам поднадзорной деятельности или кругу правоотношений, на которых она основывается (порождает). При этом ограничивать предел только деятельностью или правоотношениями не следует, поскольку не каждая юридически значимая деятельность влечет за собой правоотношения. Такое возможно в силу неразвитости правовой составляющей или же примитивного правового содержания отдельных ее видов.

Этот предел, с одной стороны, выделяет те виды поднадзорной деятельности, которые подпадают под правовую оценку прокурора, с другой – определяет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Пределы предмета надзора по видам поднадзорной деятельности и кругу правоотношений устанавливаются либо путем прямого указания закона, либо практически в результате толкования норм действующего законодательства, регулирующего деятельность поднадзорных лиц в рамках конкретной отрасли (направления). Причем эти критерии могут применяться как совокупно, так и по отдельности.

Принципиальное значение при анализе данных видов поднадзорной деятельности (и правоотношений, на основе которых возникает дея-

тельность поднадзорных органов и учреждений) имеют два момента: их состав – одним из участников должно быть поднадзорное прокуратуре лицо и отсутствие равноправия между его участниками (или зависимый характер). Первый признак вытекает из действия первого предела – уточнения предмета надзора по кругу субъектов. Второй – является результатом анализа содержания прокурорской деятельности. В предмет прокурорского надзора в этом случае должна включаться деятельность (основанная на правоотношениях), в которой:

- один из участников находится в зависимом или неравном по отношению к поднадзорному лицу положении;

- поднадзорные лица обладают возможностями по существенному ограничению правового положения прочих зависимых участников;

- существует неопределенный круг зависимых лиц, находящихся в едином общем для них правовом положении;

- ограничение правового положения зависимых лиц может быть реализовано в обычном (распорядительном) порядке;

- применительно к этим видам деятельности не устанавливается судебный или иной исключительный порядок охраны и защиты.

Предложенные критерии – возможность существенного ограничения правового положения неопределенного круга зависимых лиц в ходе обычной деятельности поднадзорных органов и учреждений – вытекают из роли прокуратуры в обеспечении законности, а также провозглашенных правовых приоритетов. Признание содержанием законности обеспечения правового положения личности актуализирует прокурорский надзор в тех сферах общественной и государственной жизни, где существует потенциальная опасность умаления прав и свобод человека. К их числу относятся все виды публичной деятельности, предусматривающие любые виды ограничений правового положения личности, а также случаи, когда реализация конкретных правовых возможностей человека и гражданина зависит от усмотрения публичного лица или же это лицо обязано совершить определенные действия для предоставле-

ния или реализации гражданином конкретной правовой возможности в обычном порядке в ходе осуществления своих обязанностей. В частности, сюда относится деятельность, связанная с исполнением принудительной изоляции от общества и реализацией уголовных наказаний, а также иных мер, назначаемых по решению суда.

Предел надзора по видам поднадзорной деятельности (по кругу правоотношений) является самостоятельным, однако его применение носит вторичный характер. Его значение заключается в уточнении действия прокурорского надзора относительно предварительно определенного круга поднадзорных лиц и нормативно-правовых актов.

С учетом названных критериев на сегодняшний день можно выделить следующие отрасли прокурорского надзора:

– Надзор за исполнением законов, действующих на территории РФ, всеми федеральными министерствами, государственными комитетами, службами, иными федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Ранее данная отрасль надзора именовалась общим надзором. Сейчас законодательство не использует данного термина, однако на практике его еще применяют.

– Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными выше органами и должностными лицами.

– Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

– Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначен-

ные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

– Надзор за исполнением законов судебными приставами.

4.4. Иные направления прокурорской деятельности

В литературе понятие «направление прокурорской деятельности» используется в двух значениях.

Во-первых, как собирательное понятие, определяющее различные виды прокурорской деятельности. В этом случае оно означает и функции прокуратуры (основные направления), и отрасли прокурорского надзора, и отдельные участки надзорной деятельности.

Во-вторых, оно используется как термин, определяющий составную часть качественно однородного вида прокурорской деятельности. Например, как составная часть какой-либо отрасли прокурорского надзора, включающая в себя осуществление надзора за исполнением конкретного закона или нескольких законов, регулирующих сходные общественные отношения в определенной отрасли надзора.

В этой связи в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов можно выделить такие направления деятельности, как надзор за исполнением закона в социальной сфере; надзор за исполнением законов в экономической сфере; надзор за исполнением закона в оборонной сфере; надзор за исполнением закона в административно-юрисдикционной сфере и т.п. В свою очередь, каждое направление деятельности состоит из отдельных поднаправлений. Например, надзор за исполнением законов в социальной сфере включает в себя надзор за исполнением законодательства: о здравоохранении, о безопасности труда, пенсионного законодательства и т.п.

Особое место среди направлений деятельности прокуратуры занимают так называемые приоритетные направления деятельно-

сти. Эти направления деятельности включают в себя прокурорский надзор за деятельностью органов и лиц в наиболее важных на данный момент сферах общественной и государственной жизни, а также за исполнением законов, которые наиболее часто нарушаются. Указанную категорию в науке прокурорского надзора принято выделять в отдельное понятие.

На сегодняшний день можно выделить следующие приоритетные направления деятельности прокуратуры России:

- Надзор за законодательством о приватизации государственной и муниципальной собственности.

- Надзор за исполнением законодательства по борьбе с коррупцией и организованной преступностью.

- Надзор за исполнением законодательства по борьбе с терроризмом.

- Надзор за исполнением законодательства, регулирующего реализацию национальных проектов.

Приоритетные направления деятельности в отличие от отраслей прокурорского надзора и иных направлений прокурорской деятельности характеризуются большей динамичностью. То, что является актуальным в данный момент, через определенное время может потерять свою актуальность и другие направления деятельности будут более значимы для прокурорской деятельности.

От отраслей прокурорского надзора и направлений необходимо отличать участки прокурорской деятельности, которые выделяются с учетом специфики правового положения отдельных лиц, на защиту и обеспечение интересов которых направлена деятельность прокурора. Принципиальное отличие участка от отрасли прокурорского надзора заключается в том, что его объект (предмет) образует не деятельность определенных государственных и негосударственных органов или лиц, а особо ценные для государства и общества общественные отношения, на охрану и защиту которых направлена деятельность прокурора.

Участок прокурорской деятельности характеризуется следующими признаками:

1) наличием особого отдельного объекта (предмета) прокурорской деятельности;

2) этот объект (предмет) образует не деятельность государственных и негосударственных органов и лиц, а общественные отношения;

3) особой значимостью для общества и государства общественных отношений, образующих объект (предмет) надзорной деятельности;

4) наличием этих общественных отношений во всех основных направлениях и отраслях прокурорского надзора.

Если схематично представить основные направления деятельности прокуратуры и отрасли прокурорского надзора как определенные качественные слои прокурорской деятельности, то участок будет представлять собой поперечный пласт, пронизывающий указанные слои: отношения, образующие отдельный участок прокурорской деятельности, в том или ином объеме будут присутствовать в каждом слое (направлении) прокурорской деятельности.

Примером отдельного участка прокурорской деятельности является надзор прокурора за исполнением законов о несовершеннолетних. Общественные отношения, связанные с несовершеннолетними, присутствуют в деятельности всех органов и лиц, являющихся объектами (предметами) прокурорского надзора. Иначе говоря, эти отношения присутствуют во всех отраслях и направлениях прокурорской деятельности. Прокурор в силу особой значимости этих отношений для общества и государства уделяет особое внимание охране и защите прав и интересов несовершеннолетних, причем независимо от того, осуществляется ли уголовное преследование в отношении них, отбывают ли они наказания, или же происходит судебное рассмотрение вопроса с их участием или в отношении них. В результате в каждом направлении прокурорской деятельности (отрасли) можно выделить отдельные участки, свя-

занные с обеспечением прав и свобод несовершеннолетних, которые в своей совокупности образуют отдельный участок прокурорской деятельности независимо от отраслевой принадлежности прокурорского надзора или иного направления его деятельности.

Осуществляя надзор за исполнением законов на отдельном участке, прокурор использует всю совокупность правовых средств, предоставляемых ему для осуществления надзора в базовой отрасли или реализации иных полномочий в других направлениях прокурорской деятельности.

Основное различие понятий «участок работы прокуратуры» и «приоритетное направление деятельности» прокуратуры заключается в том, что участки работы существуют всегда или в течение продолжительного периода, а приоритетные направления актуальны на конкретный исторический момент.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М.: Юристъ, 2004.
4. Семухина О.Б. Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германских правовых систем. Томск, 2002.
5. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под функциями прокуратуры?
2. Как соотносятся понятия «функция», «направление деятельности» и «основные направления деятельности»?
3. Какие функции возложены на прокуратуру РФ в настоящее время?
4. Что понимается под отраслью прокурорского надзора?

5. Каковы признаки и критерии выделения отраслей прокурорского надзора?
6. Что такое предмет и пределы прокурорского надзора?
7. Что такое приоритетное направление деятельности прокуратуры?
8. Как соотносятся понятия «отрасль прокурорского надзора» и «участок прокурорской деятельности»?

Глава 5. Правовые средства прокурорского надзора

5.1. Понятие и виды правовых средств прокурорского надзора

Понятие «правовые средства прокурорского надзора» включает в себя три основных элемента:

- 1) полномочия прокурора;
- 2) акты прокурорского реагирования;
- 3) механизм реализации полномочий прокурора и вынесения актов прокурорского реагирования.

Таким образом, понятие «правовые средства прокурорского надзора» является комплексным и включает в себя три основных элемента: полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования и механизм реализации полномочий и вынесения актов реагирования. Иногда в литературе вместо термина «правовые средства» используется понятие «формы прокурорского надзора». Принципиальной разницы между указанными категориями не существует.

Характерной особенностью правовых средств является то, что при их применении между прокуратурой и поднадзорными субъектами всегда возникают правовые отношения, в то время как применение неправовых средств такие отношения может и не вызвать.

Правовые средства могут быть классифицированы по различным основаниям, в частности по цели, характеру, форме и порядку применения.

По цели они делятся на средства, направленные на:

- 1) выявление нарушений законов, причин, их порождающих, и условий, им способствующих (истребование актов и документов, требование о выделении специалистов);
- 2) устранение нарушений законов и обстоятельств, им способствующих (принесение протестов на противоречащий закону акт; внесение представлений об устранении нарушений закона и т.п.);

3) предупреждение нарушений закона (предостережение о недопустимости закона, санкционирование некоторых действий администрации исправительного учреждения, дача согласия на совершение определенных следственных и процессуальных действий дознавателем и т.п.).

По форме правовые средства делятся на предусмотренные законодательством:

1) действия (предъявление и поддержание иска, разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, проведение прокурорской проверки и т.п.);

2) акты (протест, представление, предостережение и т.п.).

По характеру правовые средства можно разделить на:

– обязывающие (требование о выделении специалиста, истребование документов, назначение проверки и т.п.);

– приостанавливающие (приостановление действия актов администрации исправительного учреждения в случае противоречия действующему законодательству);

– распорядительные (письменные указания и поручения органу дознания и т.п.).

По порядку применения они делятся на:

– общие, характерные для всех отраслей прокурорского надзора (принесение протеста, внесение представления, проведение прокурорской проверки);

– специальные, характерные для отдельных отраслей прокурорского надзора (объявление предостережения возможно только в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов).

5.2. Полномочия прокурора

Под полномочиями прокурора принято понимать объем прав и обязанностей, которыми располагает прокурор для достижения поставленных перед ним целей и задач.

Конкретные полномочия прокуроров устанавливаются как Законом о прокуратуре (ст. 22, 27, 30, 33), так и другим отраслевым законодательством (например, ст. 37 УПК РФ). Законодательное закрепление полномочий является основным признаком данной правовой категории. Иногда законодательно закрепленные полномочия прокуроров определяют термином «правомочие».

Совокупность существующих полномочий условно можно разделить на две группы

1. Общие полномочия, т.е. полномочия прокуроров, которые применяются во всех отраслях прокурорского надзора. Общие полномочия закрепляются только в Законе о прокуратуре (ст. 22). Они включают в себя:

- право по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и помещения поднадзорных объектов;

- иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов;

- проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- вызывать должностных лиц для объяснений по поводу нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных объектов предоставления необходимых документов, статистических и иных сведений;

- проводить прокурорские проверки и ревизии.

2. Специальные полномочия, т.е. полномочия, которые используются прокурором в отдельных отраслях. Специальные полномочия закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином отраслевом законодательстве.

Например, полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, закрепляются в ст. 27 Закона о прокуратуре, а также ст. 37, 124, 221 и 226 УПК РФ.

Совокупность всех полномочий должностных лиц прокуратуры образует компетенцию прокуратуры. Другими словами, компетенция – это совокупность прав и обязанностей прокуратуры как органа государственной власти.

5.3. Акты прокурорского реагирования

Под актами прокурорского реагирования принято понимать закрепленные в специальных документах решения прокуроров властно-распорядительного характера, вынесенные ими при осуществлении прокурорских полномочий. Акты прокурорского реагирования по своей юридической природе являются индивидуальными актами.

Акты прокурорского реагирования включают в себя: а) акты прокурорского надзора, служащие специальной формой реализации исключительно надзорных полномочий; б) акты, могущие являться как формой реализации надзорных, так и иных полномочий прокурора; в) акты, являющиеся формой реализации иных, не надзорных полномочий прокурора.

Акты прокурорского реагирования необходимо отличать от организационно-распорядительных документов, принимаемых прокурором для реализации организационных и кадровых, а также вопросов дисциплинарной практики или в целях оптимизации деятельности прокуратуры в целом.

Акты прокурорского надзора включают в себя три вида актов: протест, представление и предостережение. Вторая группа более многочисленна и охватывает такие акты, как заявления в суд, различные виды постановлений, согласия (санкции), утверждения и т.п. Последнюю группу образуют указания, поручения, предложения и т.п.

Правовые свойства протеста как акта прокурорского надзора закрепляются в ст. 23 и 28 Закона о прокуратуре:

1. Протест приносится на противоречащий федеральному законодательству акт. В исключительных, грубых случаях нарушения закона допустимо принесение протеста и на отдельные противоправные действия должностных лиц.

2. Протест приносится в орган или должностному лицу, которое издало данный акт, или в вышестоящий орган, или вышестоящему должностному лицу.

3. Право принесения протеста принадлежит прокурору или его заместителю сообразно уровню прокуратуры в системе прокуратуры РФ.

4. В протесте, как правило, ставится вопрос о полной или частичной отмене правового акта или его изменении и приведении в соответствие с действующим законодательством.

5. В протесте указывается: точное наименование органа, в который он приносится; наименование правового акта, который противоречит закону; обоснование незаконности акта со ссылкой на соответствующие нормы закона; четкое изложение требований прокурора с указанием правовых норм, регламентирующих процедуру принесения и рассмотрения протеста.

6. Протест подлежит рассмотрению в 10-дневный срок с момента его поступления, в случае принесения протеста на решение представительного органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. В исключительных случаях, требующих немедленного устранения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Кроме того, сокращенные сроки рассмотрения протеста устанавливаются на акты приставов-исполнителей.

7. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

8. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим или вышестоящим прокурором.

9. Если прокурор полагает, что при рассмотрении протеста будет проявлена правовая необъективность, либо в случае необоснованного

отказа в удовлетворении протеста он вправе обратиться с заявлением в суд об отмене или изменении оспариваемого незаконного акта.

10. Протест прокурора выносится во всех отраслях прокурорского надзора.

Правовые свойства представления как акта прокурорского надзора закрепляются в ст. 24 и 28 Закона о прокуратуре.

1. Основанием внесения представления является установленная материалами прокурорской проверки группа фактов нарушения закона. Иногда основанием может служить единичный, грубый факт нарушения закона.

2. Представление вносится в орган или должностному лицу, в деятельности которых обнаружены нарушения, или же вышестоящим органам и должностным лицам.

3. Внесенное представление рассматривается безотлагательно, а конкретные меры по устранению нарушения закона, а также причин, их породивших, и условий, им сопутствующих, принимаются в течение месяца со дня внесения представления.

4. О результатах принятых мер прокурору сообщается в письменном виде.

5. В представлении должно содержаться: наименование органа и должностного лица, которому оно выносится; источники информации о вскрытых нарушениях закона; характеристика нарушения закона; анализ причин, породивших, и условий, способствующих нарушению закона; требование прокурора об устранении нарушений и условий нарушения закона; предложения о привлечении к ответственности виновных лиц; указания прокурора, касающиеся порядка и сроков рассмотрения внесенного представления.

6. Представление как акт прокурорского надзора применяется во всех отраслях прокурорского надзора.

Правовые свойства предостережения как акта прокурорского надзора закрепляются в ст. 25.1 Закона о прокуратуре, Указании Генерального прокурора РФ «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» от 06.07.1999 г. № 39/7.

1. Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором или его заместителем при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях. При наличии оснований для привлечения виновных дисциплинарной, административной или иной ответственности предостережение, как правило, не применяется.

2. Предостережение о недопустимости нарушения закона применяется к должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений. Оно может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Оно не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам.

3. Предостережение должностному лицу объявляется непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия оно может быть объявлено по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки трудовым коллективом или на заседании коллегиального органа.

4. Основное значение этого акта заключается в предупреждении возможных правонарушений. Однако в некоторых случаях вынесение предостережения возможно и после совершения противоправных действий. Например, если противоправные последствия не наступили или же их последствия носят несущественный характер, прокурор может объявить предостережение в целях недопустимости повторения аналогичного противоправного поведения в дальнейшем.

5. Поводами и основаниями для вынесения данного акта являются: результаты проведенных прокурорских проверок; материалы проверок иных контролирурующих органов; жалобы, заявления и иные обращения граждан; материалы уголовных, гражданских,

административных и арбитражных дел; сообщения СМИ, свидетельствующие о наличии нарушений закона.

6. Применению предостережения должна предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

7. На практике предостережение объявляется в следующих ситуациях: при наличии сведений о подготовке проектов правовых актов, не соответствующих нормам действующего законодательства; при издании правовых актов, противоречащих закону, срок начала действия которых не наступил; в иных случаях, когда намерения к нарушению закона имеют явный характер.

8. Предостережение оформляется в письменной форме, где указывается: название акта (предостережение о недопустимости нарушения закона); место и дата составления; какая именно проверка послужила основанием для его вынесения; описывается условное противоправное деяние, которое может повлечь нарушение; указывается наименование законов, которые могут быть нарушены; возможные последствия; предупреждение о недопустимости нарушения закона и разъяснение возможной ответственности за продолжение неправомерного поведения.

9. Исходя из буквального смысла Закона о прокуратуре (ст. 25.1 находится в гл. 1, регламентирующей осуществление надзора за исполнением закона), предостережение как акт прокурорского надзора может быть объявлено только при осуществлении надзора за исполнением законов. Однако на практике зачастую бывает трудно разграничить отрасль надзора за исполнением закона от надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поэтому некоторые ученые полагают, что этот акт может быть вынесен в двух указанных отраслях прокурорского надзора. Другие ученые считают, что предостережение, так же как протест и представление, может быть объявлено при наличии соответствующих оснований в любой отрасли прокурорского надзора, однако при

этом не приводят каких-либо нормативных аргументов в пользу своей позиции.

Некоторые авторы к числу актов прокурорского надзора относят также требования прокурора. Едва ли с этим можно согласиться. Во-первых, действующее законодательство не относит требование прокурора ни к одному из видов актов прокурорского надзора. Во-вторых, форма и содержание данного средства не позволяют реализовать всю полноту прокурорского реагирования в случае обнаружения нарушения закона. В частности, ограниченность требования не позволяет сформулировать оценку противоправности совершенного деяния. В этой связи представляется, что его необходимо рассматривать только как одно из правомочий прокурора, которое, однако, может реализовываться во всех отраслях прокурорского надзора. На практике наиболее частыми являются требования о выделении специалиста, о предоставлении документов, о даче объяснений и др.

Среди актов, могущих являться как формой реализации прокурорских, так и иных полномочий прокурора, основное место занимают постановления и заявления в суд.

Действующее законодательство предусматривает различные виды постановлений, которые может вынести прокурор, осуществляя надзорные и иные функции, возложенные на него Законом о прокуратуре.

Закон о прокуратуре указывает лишь на возможность вынесения постановлений, что же касается их содержания, оснований и порядка вынесения, то они устанавливаются соответствующим отраслевым законодательством.

Основными постановлениями, выносимыми прокурором в порядке надзора, являются постановления о направлении материалов, содержащих признаки преступления, по подследственности и постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях. Эти постановления могут быть вынесены в любой отрасли прокурорского надзора и поэтому наряду с протестом, пред-

ставлением и предостережением могут быть отнесены к числу основных актов прокурорского реагирования. Вместе с тем поскольку указанные постановления могут служить формой реализации не только надзорных, но и других функций, возложенных на прокуратуру, ни постановление о направлении материалов, ни постановление о возбуждении дела об административном правонарушении не являются актами прокурорского надзора в тесном смысле этого понятия. К примеру, постановление о направлении материалов по подследственности наряду с реализацией надзорной функции служит формой реализации уголовного преследования. В свою очередь, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении можно рассматривать как форму осуществления административно-юрисдикционной деятельности прокурора.

Кроме указанных, прокурор также выносит такие постановления, как постановление об освобождении незаконно арестованных и задержанных в административном порядке, об освобождении незаконно водворенных в штрафной или дисциплинарный изолятор, помещение камерного типа или карцер, незаконно помещенных в судебно-психиатрическое учреждение, следственный изолятор или изолятор временного содержания и т.д. Однако указанные постановления выносятся только в определенных отраслях прокурорского надзора и не имеют столь «универсального» характера, как предыдущие.

Как правило, постановления о направлении материалов по подследственности выносятся в случае, когда проверку проводили сами прокурорские работники и при этом обнаружили признаки преступления. В этом случае на основании материалов проверки прокурор выносит соответствующее постановление и направляет материалы компетентному следственному органу.

Согласно ст. 25 Закона о прокуратуре, ст. 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление, согласно ст.

28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а именно: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанная норма устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью выносимых актов.

В последнем случае положение закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ» означает, что при решении во-

проса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается указанным предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не может привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей). При обнаружении признаков административного правонарушения субъектов, чья деятельность не охватывается предметом надзора за исполнением законов, прокурор, не вынося постановления, должен направить соответствующие материалы в орган или должностному лицу, которые вправе возбудить дело об административном правонарушении.

Другим распространенным актом прокурорского реагирования, служащим формой реализации надзорных и иных функций прокуратуры, является заявление в суд. Возможность обращения прокурора в суд предусмотрена Законом о прокуратуре и процессуальным законодательством.

Требования к заявлению прокурора устанавливаются в соответствующем процессуальном законе.

Прокурор может обращаться с заявлением в любой суд, действующий на территории РФ, кроме Конституционного Суда РФ.

В отличие от постановлений заявления в суд выносятся не во всех отраслях прокурорского надзора. Наиболее часто эта форма прокурорского реагирования применяется в таких отраслях, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ч. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, полномочие прокурора обратиться в суд или арбитражный суд с требованием о признании противоречащих закону актов недействительными является, во-первых, альтернативой полномочию опротестовать такой

акт, а во-вторых, может служить формой прокурорского реагирования, направленной на обеспечение исполнения требования прокурора в случае необоснованного отказа в удовлетворении протеста. Другими словами, заявление в суд служит средством реализации надзорной власти прокурора.

В то же время заявления являются средством реализации такого самостоятельного направления деятельности прокурора, как участие в суде. Практика показывает, что в последнем случае наиболее распространенными являются заявления прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов, а также прав, свобод и законных интересов отдельных граждан.

К числу актов, служащих формой реализации различных функций прокуратуры, также можно отнести санкции, согласия, утверждения и указания. Эти акты выносятся в основном в отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, и надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом. Помимо реализации надзорных полномочий, они также служат формой осуществления уголовного преследования и распорядительной власти прокурора (при осуществлении надзора за законностью в местах отбывания наказания и реализацией назначенных судом мер принудительного характера). Действующее законодательство не устанавливает требований ни к содержанию, ни к форме указанных актов, но вместе с тем определяет основания и порядок их вынесения.

Большинство авторов не разграничивают согласие и санкцию как акты прокурорского реагирования. Действующее уголовно-процессуальное законодательство широко не использует понятие «санкция», фактически заменив его термином «согласие». В настоящее время категория «санкция» для обозначения средства прокурорского реагирования используется только в Законе о государственной границе, Законе о таможенном регулировании и

НК РФ. В этой связи в литературе встречается мнение о том, что указанные понятия являются различными. По мнению одних ученых, санкция представляет собой форму принимаемого прокурором решения, которая не только дает право на выполнение определенного действия, но и одновременно утверждает соответствующее постановление, т.е. делает этот документ легитимным, дающим право на проведение соответствующего решения. В то время как согласие представляет собой процессуальное решение прокурора, посредством которого контролируется законность и обоснованность принимаемого соответствующим должностным лицом (главным образом, дознавателем) решения, позволяющего ему выполнить те или иные процессуальные действия с целью признания их дальнейшей допустимости в установленном законом порядке.

Так как в настоящий момент эти термины используются в различных отраслях права, есть все основания вести речь об их самостоятельном употреблении для обозначения различных понятий.

Последнюю группу актов, служащих формой реализации иных, не надзорных полномочий прокурора составляют такие, как поручения и указания прокурора органам дознания о проведении отдельных следственных, процессуальных или оперативно-розыскных действий, различные акты, принимаемые в ходе координационной деятельности прокурора, и т.п. Действующее законодательство также не устанавливает требований ни к форме, ни к содержанию указанных актов.

Любой акт прокурорского реагирования должен соответствовать определенным требованиям, а именно: быть юридически безупречно составленным, грамотным, написанным общепонятным языком, лаконичным и ясным.

Акты прокурорского реагирования должны содержать все необходимые реквизиты: наименование прокуратуры, место, дату, а в некоторых случаях и время составления, должностное положение, классный чин, фамилию и инициалы прокурора, выносящего этот акт (в некоторых актах в обязательном порядке также указы-

вается исполнитель), адресата. Структура любого акта включает описательную часть, содержащую описание нарушения конкретных норм какого-либо закона, фактическую и юридическую характеристику выявленного правонарушения и резолютивную часть, в которой приводятся требования прокурора (принять меры к устранению нарушений закона, привлечь виновных к ответственности и т.п.), указания на срок рассмотрения акта, в случае если он определен законом, напоминание об уведомлении прокурора о принятом по акту решении, а в некоторых случаях и рекомендации о конкретных мерах, которые целесообразно принять адресату для устранения и предупреждения правонарушений.

5.4. Механизм реализации правовых средств

Под механизмом реализации правовых средств принято понимать совокупность методов, приемов и способов осуществления прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования.

В литературе понятия «методы» и «приемы» соотносят как общее и родовое. Под методом понимается определенная совокупность приемов реализации прокурорских полномочий. Прием представляет собой конкретное действие прокурора по реализации определенного полномочия прокурора.

В теории прокурорского надзора приемы обычно подразделяются на организационные, тактические и технические.

Организационные приемы призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных правонарушениях, оптимизацию планирования работы, рационализацию прокурорской деятельности по реализации правовых средств. Тактические приемы – это использование подходов, выработанных передовым опытом, логикой, психологией, наукой управления и научной организацией труда для решения

вопроса об обоснованности, целесообразности и последовательности применения тех или иных организационных приемов и правовых средств прокурорского надзора. Технические приемы заключаются в рациональном и активном использовании различных технических средств в целях совершенствования организации работы по надзору за исполнением законов, организации труда на научной основе.

Для приема характерно свойство избирательности. При решении конкретной задачи прокурор, как правило, должен выбрать один или несколько приемов, позволяющих, на его взгляд, наиболее эффективно решить поставленную задачу. Приемы представляют собой результат общения практики; они должны строго соответствовать закону. Конкретная совокупность приемов закрепляется в методических пособиях, разработках, обзорах или письмах и носит рекомендательный характер.

Совокупность методов и приемов реализации правовых средств образуют различные методики прокурорского надзора. Для каждого направления прокурорской деятельности характерно применение отдельной специальной методики осуществления надзора или реализации иных функций, возложенных на прокуратуру. При этом, в отличие от конкретных приемов, выбор той или иной методики носит в значительной степени творческий, индивидуальный характер и полностью зависит от усмотрения прокурора.

В теории прокурорского надзора отдельно выделяют так называемые частные методики, под которыми понимается совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами для выявления, устранения и предупреждения нарушений конкретного закона или группы однородных законов, способствующих им обстоятельств на конкретном объекте или в определенном органе. Примерами частной методики могут служить Методика проверки законности производства и рассмотрения дел о нарушении таможенных правил, разработанная для органов транспортной прокуратуры, Методика проведения проверки исполнения законодательства об оружии ор-

ганами, осуществляющими частную детективную и охранную деятельность, и др.

Как правило, частные методики включают в себя:

- руководящие указания Генерального прокурора РФ, а также нижестоящих прокуроров;
- перечень законодательных и иных нормативных актов, применяемых данными органами, с обязательным указанием источников их опубликования;
- перечень подзаконных нормативно-правовых актов, отражающих специфику и характер деятельности органов и их структурных подразделений;
- перечень основных источников информации (сведений) о нарушении законов;
- основные способы фиксации и хранения информации о нарушении закона;
- общие рекомендации по сбору информации о нарушении законов;
- типичные нарушения, допускаемые на подобных объектах;
- особенности подготовки прокуроров к проверке исполнения законодательства на данном объекте;
- примерный перечень специалистов, которые могут быть привлечены к проверке;
- примерный перечень вопросов, выясняемых прокурором в ходе проверки;
- тактические и иные приемы, применяемые в ходе проверки;
- применяемые прокурором правовые средства реагирования на выявленные нарушения законов и др.

В отличие от методики тактика реализации правовых средств представляет собой определение и реализацию прокурором наиболее рациональных приемов и методов оптимально возможного осуществления прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования с учетом сложившейся обстановки в целях достижения наилучших конечных результатов (полного устра-

нения нарушений законов и способствующих им обстоятельств, привлечения в случае необходимости к ответственности виновных лиц, предупреждения правонарушений в будущем).

Выбор тактики реализации правовых средств зависит от общественной опасности выявленных правонарушений, серьезности последствий, повторности и распространенности указанных правонарушений, характера причин и условий, способствующих нарушениям, и других факторов.

Говоря о механизме реализации правовых средств, необходимо раскрыть существующие формы (порядок) реализации правовых средств. Действующее законодательство закрепляет две основные формы реализации правовых средств: общую и инициативную.

Общая форма реализации правовых средств представляет собой такой порядок, когда для реализации полномочий прокурора или вынесения соответствующих актов необходимо сообщение о правонарушении (повод) и наличие самого правонарушения (основания). Указанная форма закрепляется в ч. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре применительно к проведению прокурорских проверок: «Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».

К сожалению, Закон о прокуратуре не определяет, какие именно сообщения о фактах нарушения могут служить поводами для реализации тех или иных полномочий прокурора. Этот вопрос разрешается на уровне директив Генерального прокурора применительно к отдельным направлениям осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Такое положение едва ли можно назвать удовлетворительным: поскольку реализация прокурорских полномочий предполагает ограничение определенных прав поднадзорного субъекта, вопросы осуществления прокурорских полномочий в этом случае должны регулироваться на уровне законов, а не ведомственных нормативных актов.

К числу источников информации, могущих служить поводами для реализации полномочий прокурора, сложившаяся практика относит: результаты проведенных прокурорских проверок; материалы проверок иных контролирующих органов; жалобы, заявления и иные обращения граждан и юридических лиц; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел; сообщения СМИ.

Общая форма реализации правовых средств применяется при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Инициативная форма заключается в реализации прокурорских полномочий и вынесении актов прокурорского реагирования независимо от наличия сигналов или сообщений о правонарушениях. Прокурор сам, по своему усмотрению, основанному на требованиях закона и фактических обстоятельствах, реализует соответствующие полномочия и выносит необходимые акты. Инициативная форма применяется в отраслях, где деятельность поднадзорных субъектов сопряжена с существенным государственным принуждением или выражается в ограничении основных конституционных прав граждан или иных субъектов. Например, инициативный характер реализации правомочий прокурора носит надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, за исполнением законов при исполнении назначенных судом уголовных наказаний и иных мер принудительного характера и т.п.

Литература

1. Акты прокурорского надзора / под ред. Ю.И. Скуратова. М.: Юристъ, 1997.
2. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
3. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: НОР-МА, 2006.

Контрольные вопросы

1. Что включает в себя понятие «правовые средства прокурорского надзора»?
2. Какие существуют виды правовых средств?
3. Какие существуют виды полномочий прокурора?
4. Как соотносятся понятия «акты прокурорского надзора» и «акты прокурорского реагирования»?
5. В чем заключается механизм реализации правовых средств прокурорского надзора?
6. Какие формы реализации правовых средств прокурорского надзора вам известны?
7. Какова юридическая природа требования прокурора?
8. Формой реализации каких полномочий прокурора может являться постановление?
9. В чем специфика инициативной формы реализации прокурорских полномочий?

Раздел II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 6. Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)

6.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов представляет собой самостоятельную отрасль прокурорского надзора, заключающуюся в наблюдении за исполнением законов в административно-распорядительной (управленческой) деятельности поднадзорных органов и учреждений.

В литературе часто для определения данного направления деятельности используется понятие «общий надзор». Этот термин является сугубо научным. Действующее законодательство не содержит такого определения.

Основное содержание общего надзора заключается в том, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему нижестоящие прокуроры осуществляют надзор за тем, чтобы действия, решения и правовые акты, издаваемые органами государственного управления, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также должностными лицами указанных органов, соответствовали Конституции РФ и иным законам, действующим на территории РФ.

Специфика общего надзора заключается:

1. В наиболее широком охвате поднадзорных объектов, объемном предмете, обширных пределах, правовых средствах и сферах надзорной деятельности. К примеру, некоторые ученые выделяют свыше 60 направлений в рамках общего надзора.

2. В базовом характере для иных отраслей прокурорского надзора. Практически все иные направления надзорной деятельности, включая специальные отрасли прокурорского надзора, представляют собой частные случаи надзора за исполнением законов и законностью правовых актов с учетом специфики поднадзорных органов и учреждений. Поэтому правовые средства (главным образом, акты и полномочия), используемые прокурором в рамках общего надзора, по умолчанию применяются во всех иных отраслях и направлениях деятельности, если в Законе о прокуратуре не указано обратного.

Основными задачами прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов являются:

1) выявление нарушений законов в деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц;

2) принятие оперативных мер к устранению выявленных нарушений законов;

3) принятие мер к предупреждению нарушений законов;

4) принятие мер к устранению причин, породивших нарушения законов, и условий, им способствующих;

5) выявление лиц, допустивших нарушения законов, и принятие мер к привлечению их к соответствующим видам ответственности.

Основное значение надзора за исполнением законов заключается в наблюдении за правомерным состоянием (режимом законности) в сфере публичного управления и его оперативном восстановлении в случае нарушения. Восстановление нарушенной законности может проходить в оперативном порядке – путем реализации основных полномочий, предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре, и вынесения актов прокурорского надзора, а также в более сложном – путем возбуждения судебных, административных и прочих производств в случае, когда прокурор сталкивается с препятствиями при попытке оперативного восстановления нарушенной законности либо когда закон специально устанавливает такой порядок для обеспечения дополнительных гарантий принятия за-

конного решения. Изначально надзор за исполнением законов ориентирован на недопущение нарушения правомерного состояния режима публичного управления и оперативное восстановление нарушенной законности, поэтому в литературе подчеркивают его профилактический характер. Профилактический потенциал общего надзора выражается в том, что с его помощью достигается не только надлежащее исполнение законов, но и выявляются нарушения на ранних стадиях их формирования, принимаются меры к их устранению.

Характер прокурорского надзора за исполнением законов определяется его задачами, заключающимися в наблюдении за единообразным и точным исполнением законов государственными и муниципальными органами, учреждениями и должностными лицами, а также иными субъектами, принимающими управленческие и властно-распорядительные решения. При этом в поле зрения прокурора находится только та часть их деятельности, которая урегулирована законом, связана с исполнением и соблюдением законов. При этом прокурор не вправе подменять другие органы, его действия не должны касаться оперативно-хозяйственной деятельности поднадзорных лиц. Кроме того, реализовывать правовые средства, направленные на восстановление нарушенной законности, в рамках надзора за исполнением законов, согласно общему правилу, закрепленному в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурор может лишь на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

6.2. Предмет и пределы надзора за исполнением законов

Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, предмет надзора за исполнением законов и законностью правовых актов включает в себя три самостоятельных элемента:

1. Соблюдение Конституции РФ.
2. Исполнение законов, действующих на территории РФ.
3. Соответствие законам правовых актов.

Соблюдение является одной из форм исполнения закона (поэтому некоторыми авторами не выделяется в самостоятельный элемент предмета общего надзора) и представляет собой следование установленным в Конституции РФ запретам и воздержанию от действий, которые признаются ею недопустимыми (так называемая пассивная форма исполнения).

Обособление соблюдения Конституции РФ в предмете надзора обусловливается спецификой действия конституционных норм, имеющих прямое действие, а также тем, что реализация отдельных требований, содержащихся в некоторых из них, дополнительно регламентируется иными законами.

Исполнение законов в узком смысле представляет собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний (дозволений, запретов и требований) путем осуществления юридически значимых действий и вынесения правовых актов, направленных на возникновение определенных правовых последствий.

Соответствие законам издаваемых указанными выше органами актов выражается в их непротиворечии смыслу, содержанию и форме требований, содержащихся в Конституции РФ и иных действующих на территории РФ законах. Под правовыми актами в данном случае понимаются акты, изменяющие или прекращающие правовые отношения (приказы, указания, распоряжения и т.п.).

Некоторые ученые, разграничивая элементы предмета общего надзора, указывают, что надзор за соблюдением имеет место тогда, когда речь идет о реализации охранительных норм, а надзор за исполнением – в случае, когда речь идет о надзоре за исполнением требований, основанных на регулятивных нормах.

Предмет надзора за исполнением законов имеет четкие пределы.

Общие пределы устанавливаются в ст. 21 Закона о прокуратуре и включают в себя:

а) запрет вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;

б) запрет подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;

в) требование проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

Специальные пределы также устанавливаются ст. 21 Закона о прокуратуре и включают в себя: предел по кругу поднадзорных лиц, по кругу актов и видам деятельности.

Круг поднадзорных лиц в рамках общего надзора включает в себя следующие органы и должностные лица, осуществляющие управленческие (административно-распорядительные) функции:

- федеральные отраслевые органы исполнительной власти (министерства, комитеты, федеральные службы, агентства, ведомства и т.д.);

- Следственный комитет Российской Федерации;

- представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ;

- исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

- органы местного самоуправления;

- органы военного управления;

- органы контроля в структуре вышеназванных органов;

- должностных лиц в системе и структуре указанных выше органов;

- субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

- органы управления коммерческих и некоммерческих организаций;

- руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Не входят в предмет надзора: Президент РФ и Администрация Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Уполномоченный по

правам человека в РФ, Правительство РФ (в случае вынесения акта, противоречащего Конституции РФ и федеральным законам, прокурор лишь информирует об этом Президента РФ), судебные органы, Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его подразделения на местах, религиозные организации, нотариусы, адвокаты, предприниматели без образования юридического лица, а также отдельные граждане.

Круг нормативно-правовых актов, входящих в предмет общего надзора, составляет действующее на территории РФ законодательство как система нормативно-правовых актов, принимаемых представительными органами государственной власти или непосредственно волеизъявлением населения и регулирующих наиболее важные общественные отношения.

Прокуратура РФ надзирает за соблюдением и исполнением:

- общепризнанных норм и принципов международного права;
- Конституции РФ;
- федеральных конституционных законов;
- ратифицированных и вступивших в установленном порядке международных договоров (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- федеральных законов;
- законов СССР и РСФСР, действовавших на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в части, не противоречащей действующему законодательству;
- конституций и уставов субъектов Федерации;
- законов субъектов Федерации, принятых в соответствии с Конституцией РФ и не противоречащих федеральному законодательству.

В литературе является дискуссионным вопрос о том, охватывается ли предметом общего надзора исполнение подзаконных нормативно-правовых актов. По общему правилу прокуратура РФ надзирает только за исполнением законов. Вместе с тем некоторые ученые считают, что поскольку исполнение многих законов формируется посредством издания подзаконных нормативно-правовых ак-

тов, они также должны входить в предмет надзора, однако при этом удовлетворять следующим требованиям:

- подзаконные нормативно-правовые акты должны исходить от высших органов государственной власти (Президента РФ и Правительства РФ);

- они должны быть адресованы неопределенному кругу лиц и рассчитаны на длительное применение;

- эти акты должны быть изданы по специальному полномочию, устанавливаемому в Конституции РФ и ином действующем на ее территории законе;

- в них должен быть зафиксирован механизм реализации положений закона.

При указанных условиях подзаконные нормативно-правовые акты входят в предмет прокурорского надзора за исполнением законов, и прокурор надзирает за соблюдением и исполнением требований, закрепленных в этих актах.

Предел прокурорского надзора по видам деятельности (по кругу правоотношений) ограничивается лишь теми видами деятельности поднадзорных лиц, которые основываются на регулятивных и охранительных правоотношениях, связанных с управомочиванием или обязыванием поднадзорных лиц к определенному поведению и подкрепленных к исполнению угрозой применения невыгодных последствий. Деятельность поднадзорных лиц, основанная на диспозитивных отношениях, не может составлять предмет надзора, поскольку в этом случае любое выбранное поднадзорным лицом поведение в рамках предписания диспозитивной нормы будет правомерным.

6.3. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов

В общем надзоре правовые средства традиционно делят на три категории: направленные на выявление нарушений закона, при-

чин, их порождающих, и условий, им способствующих; направленные на устранение выявленных нарушений; направленные на предупреждение нарушений.

Первая группа правовых средств направлена на установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, о причиненном вреде, лицах, его причинивших, об обстоятельствах, приведших к правонарушению. Они включают в себя:

1. Право беспрепятственного входа на территорию и в помещения поднадзорных субъектов и объектов (п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Для прохода на нужную территорию прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение. Это право включает в себя возможность попадания прокурора в нужное время к нужному лицу. К прокурорам не применимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования или выписывания пропуска. Использование данного права не обусловлено наличием сигналов о нарушении.

2. Право иметь доступ к документам и материалам, статистическим и иным сведениям (ст. 6, п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Использование данного права законодатель также не увязывает с наличием сигнала о правонарушении. Указанное право может быть реализовано путем истребования необходимых документов в прокуратуру как в письменной, так и устной форме. Необходимые прокурору документы передаются безвозмездно. Данное право имеет нормативные ограничения, связанные с режимами охраняемых законом тайн.

Доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, может быть лишь у прокурора, имеющего соответствующий допуск.

Сведения, составляющие врачебную тайну, могут быть представлены прокурору без согласия гражданина (больного) лишь при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина был причинен в результате противоправных действий.

Иные охраняемые законом сведения могут быть представлены только с согласия соответствующих лиц или по судебному решению. Пункт 2.1 ст. 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении прокурорского надзора органы прокуратуры вправе получать в установленных законодательством РФ случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных.

3. Требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, установленные ст. 6 Закона о прокуратуре.

В специальной литературе принято разграничивать полномочие прокурора, связанное с доступом к материалам и сведениям, и полномочия прокурора по истребованию необходимых данных.

Прежде всего, указанные полномочия разграничиваются в подходе прокурора к определению совокупности документов: в первом случае совокупность документов определяется в общем неконкретизированном виде, во втором – четко указываются необходимые документы. Как правило, «иметь доступ» означает право прокурора ознакомиться с необходимыми ему материалами непосредственно в помещении или на территории поднадзорного лица, «требовать представления» – предполагает представления необходимых материалов в прокуратуру или прокурору.

По цели: в первом случае прокурору требуется обнаружить и зафиксировать нужную информацию и при этом предусмотреть меры по обеспечению сохранности данной информации, во втором – ему необходимо пополнить уже имеющуюся информационную базу.

По объему работы истребование характеризуется гораздо большими временными и организационными затратами.

По основаниям применения: в первом случае основанием является необходимость оперативного получения нужной информации,

во втором – основанием служит выполнение заданий, предусмотренных заблаговременно планами прокурорских проверок.

4. Право вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушения закона.

Вызов производится письмом, телеграммой, телефонограммой или требованием.

Не исключено получение объяснений по месту нахождения опрашиваемого. Неявка без уважительных причин должностного лица по вызову прокурора может повлечь за собой административную ответственность (ст. 17.7 КоАП РФ).

Получение объяснений от граждан возможно для уточнения интересующих прокурора обстоятельств и не может использоваться как средство получения информации относительно поведения граждан, поскольку их поведение не охватывается предметом прокурорского надзора.

5. Использование помощи специалиста.

Реализуя это полномочие, прокурор направляет должностному лицу письмо (требование) о выделении специалиста. Истребовать специалиста возможно только из органов и учреждений, чья деятельность охватывается предметом прокурорского надзора.

Традиционно выделяют следующие формы участия специалиста:

- а) консультации для выяснения возникших вопросов;
- б) участие специалистов при получении объяснений, отборе нужных документов, проведении проверок.

6. Право требовать от руководителей и других должностных лиц проведения проверок и ревизий.

В требовании о проведении проверки и ревизии прокурор указывает: проверяемый период, круг проверяемых подразделений или лиц, вопросы, подлежащие проверке, и сроки ее окончания.

Проверка отличается от ревизии по смыслу и объему выполняемой работы. Проверка проводится по частному поводу, когда не возникает необходимости в исследовании довольно значительного числа документов или производственно-хозяйственных операций.

С требованием о проведении ревизии на предприятиях, основанных на негосударственной или муниципальной собственности, прокурор вправе обращаться только в случаях причинения ущерба обществу или государству.

Проверка в государственных органах поручается вышестоящему органу, а в хозяйствующих субъектах – контролирующему органу по профилю его деятельности.

При обращении прокурора с требованием о проведении проверки или ревизии он должен:

- поставить исполнение поручения на контроль;
- потребовать от уполномоченных лиц сообщить ему о результатах проверки;
- оценить полноту и качество представленных документов;
- решить вопрос о возможности привлечения к ответственности виновных лиц.

7. Право проведения проверок исполнения законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Это комплексное правомочие, включающее в себя практически все вышеперечисленные полномочия.

Согласно ст. 6 Закона о прокуратуре, требования прокурора, вытекающие из его полномочий, предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Среди правовых средств, направленных на устранение выявленных нарушений, основное место занимают:

1. Принесение протеста.

Протест представляет собой письменное требование прокурора об устранении имеющихся в правовом акте положений, противоречащих закону, о приведении акта в соответствие с действующим законодательством либо об его отмене.

2. Внесение представления об устранении нарушений закона.

3. Вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

4. Подача судебных заявлений во все суды, кроме Конституционного Суда РФ.

5. Требования прокурора о привлечении виновных в совершении правонарушения к различным видам ответственности.

6. В случае обнаружения правонарушения, содержащего признаки преступления, вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов по подследственности.

6.4. Проведение прокурорских проверок в ходе надзора за исполнением закона

Проведение прокурорских проверок регулируется ст. 4, 6, 21 Закона о прокуратуре.

Проверка является основным правовым средством выявления и пресечения правонарушения, а также установления причин, их порождающих, и условий, им способствующих.

По общему правилу проверка может проводиться только при наличии поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Поводы к прокурорской проверке могут быть различны: обращение граждан, должностных лиц, депутатов, материалы уголовных и судебных дел, публикации в СМИ, сообщения правоохранительных и контрольно-надзорных органов, непосредственное обнаружение нарушения закона самими прокурорскими работниками.

Исключение составляют лишь проверки законности содержания административно задержанных в комнатах временного содержания, центрах социальной реабилитации, а также приемниках-распределителях. В данных случаях проверки носят инициативный характер и не требуют наличия специального повода, поскольку в ходе деятельности указанных органов и учреждений возможно

существенное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина во внесудебном порядке.

В литературе принято выделять следующие виды проверок:

1. В зависимости от исходных материалов проверки делятся: на текущие – осуществляемые в целях исследования поступившей в прокуратуру информации о фактах нарушения закона; и плановые – проводимые на основе анализа статистических данных, обобщения имеющихся в прокуратуре сведений и т.п.

2. По предмету проверочной деятельности проверки делятся на: целевые – направленные на проверку исполнения конкретного закона или группы законов, регулирующих однородные отношения; комплексные – когда предметом проверки является проверка исполнения нескольких законов, регулирующих разнородные отношения в определенной социально-экономической сфере (например, банковской); сквозные – когда проверяется исполнение конкретного закона во всех или многих органах определенной хозяйственной отрасли, министерства или службы.

3. В зависимости от наличия повода проверки бывают: инициативные – проводимые прокуратурой по собственному усмотрению вне зависимости от наличия обращения о нарушении закона, и проверки, проводимые в общем порядке, т.е. только при поступлении в прокуратуру сведений о нарушении законов.

4. В зависимости от числа проверяемых объектов и проверяющих субъектов также выделяют проверки: совместные (несколько проверяющих органов проверяют один объект) и одновременные – когда параллельно проверяется исполнение законов на нескольких объектах одним или несколькими проверочными органами.

5. В зависимости от времени проведения проверки делятся на первичные и повторные (контрольные).

Контрольные проверки направлены на получение достоверных сведений о фактическом устранении ранее выявленных нарушений.

Решение о проведении проверки принимает прокурор или его заместитель.

Как правило, прокурорская проверка осуществляется в три этапа:

1. Подготовительный этап, включающий в себя:

– предметное изучение законодательства; определение задач проверки;

– ознакомление с материалами ранее проведенных в этом органе проверок;

– анализ типичных нарушений в данной отрасли надзора;

– определение тактики и методики проведения проверки;

– подбор специалистов и формулирование вопросов, на которые необходимо дать ответы преимущественно в виде заключений;

– составление плана или программы проверки.

2. Собственно проверка на конкретном объекте – получение массива информации, позволяющей обеспечить выявление фактов нарушения закона и создания условий для их последующего устранения.

Прокурор или заместитель не позднее дня до начала проверки извещает руководителя или уполномоченного представителя о предстоящей проверке. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. Типовая форма решения о проведении проверки утверждена приказом Генерального прокурора РФ № 172 от 17.03.2017 (с послед. изм и доп.).

Срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. Этот срок может быть продлен прокурором или заместителем до 30 календарных дней. Последующее продление возможно только Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора РФ.

Проведение проверки по решению прокурора или его заместителя может быть неоднократно приостановлено. Общий срок приостановлений проверки не может превышать шести месяцев. Этот срок приостановлений может быть продлен Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора РФ не более чем на шесть месяцев.

Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемой организации уведомляется о приостановлении, возобновлении или продлении проверки в течение двух дней со дня принятия соответствующего решения.

3. Завершающий этап – составление акта и документов прокурорского реагирования по окончании проверки. Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 1: практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов?
2. В чем заключается сущность и специфика прокурорского надзора за исполнением законов?
3. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов?
4. Какие федеральные органы государственной власти не входят в предмет прокурорского надзора за исполнением законов?
5. Какие правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов использует прокурор для предупреждения нарушения законов?
6. В чем заключается значение предостережения как акта прокурорского реагирования?
7. В чем заключается содержание прокурорской проверки?
8. Какие существуют виды прокурорских проверок?

Глава 7. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

7.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина представляет собой отдельную отрасль прокурорского надзора, заключающуюся в охране и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также восстановлении средствами прокурорского надзора нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Охрана прав и свобод человека и гражданина означает, прежде всего, обеспечение правового положения личности путем предотвращения средствами прокурорского надзора нарушений со стороны поднадзорных лиц, защита – восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов. При этом восстановление может проходить как в оперативном порядке – исключительно с помощью средств прокурорского надзора, так и в сложном – путем возбуждения административных, судебных и прочих охранительных производств, когда прокурор сталкивается с препятствиями при восстановлении нарушенных прав или же когда закон создает дополнительные гарантии в ходе восстановительной деятельности. В последнем случае восстановление, как правило, протекает в судебном порядке с обязательным участием прокурора.

В литературе вопрос об отнесении прокурорского надзора за соблюдением прав, свобод и законных интересов человека и гражданина к отдельной отрасли прокурорского надзора вызывает дискуссии.

Противники такого выделения приводят следующие аргументы:

1. Выделение данного направления в отдельную отрасль прокурорского надзора противоречит доктрине обеспечения баланса ин-

тересов личности, общества и государства, согласно которой права и свободы человека и гражданина представляют собой равноохраняемую категорию наряду с обеспечением и защитой интересов общества и государства, и поэтому надзор за их соблюдением не следует выделять в отдельную отрасль. Этот вид деятельности должен представлять собой одно из направлений в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

2. Правовые средства и методы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина практические аналогичны правовым средствам и методам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, поэтому нет практического смысла обособлять данное направление прокурорской деятельности в отдельную отрасль.

3. Выделение надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельную отрасль создает предпосылки для подмены судебной формы защиты нарушенных прав и свобод граждан. В правовом государстве только суд вправе разрешать споры и осуществлять восстановление нарушенных прав в публичном порядке.

Сторонники обособления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельную отрасль обуславливают свою позицию тем, что поскольку ст. 2 Конституции РФ закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации, то и деятельность прокуратуры как органа надзора за законностью, связанная с обеспечением правового положения личности, применительно к прокурорскому надзору должна быть организована на самом высоком уровне – организационно выделена в отдельную отрасль наряду с отраслью прокурорского надзора за исполнением законов.

Кроме того, дополнительно приводятся аргументы о том, что современное правосудие не всегда недоступно для большинства населения в силу его дороговизны и длительности, и в этой связи прокурор фактически является единственным субъектом, способным квалифицированно и оперативно обеспечить правовое поло-

жение личности и восстановить нарушение права, свободы и законные интересы личности.

На сегодняшний день прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является отдельной отраслью прокурорского надзора.

Основными задачами прокурорского надзора за соблюдением прав, свобод человека и гражданина являются:

- 1) обеспечение и охрана правового положения личности;
- 2) восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 3) обеспечение баланса личных и общественных интересов;
- 4) обеспечение юридического равенства прав, свобод, законных интересов, а также справедливого распределения обязанностей, равного доступа к правосудию и равенства перед законом и судом физических, юридических лиц, а также публично-правовых субъектов.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина включает в себя несколько направлений. К числу основных из них можно отнести:

- надзор за соблюдением законодательства о свободе места жительства и передвижения;
- надзор за соблюдением конституционного права граждан на объединение;
- надзор за исполнением законов о порядке рассмотрения обращений;
- надзор за исполнением законов о свободе слова и печати;
- надзор за соблюдением избирательных прав граждан;
- надзор за соблюдением законодательства о правах беженцев и вынужденных переселенцев;
- надзор за соблюдением прав граждан на свободу совести и вероисповедания;
- надзор за соблюдением прав граждан на осуществление местного самоуправления;

- надзор за соблюдением трудовых прав граждан;
- надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей;
- надзор за соблюдением жилищных прав граждан;
- надзор за соблюдением прав социально охраняемых категорий граждан: инвалидов, пенсионеров, ветеранов и др.

7.2. Предмет и пределы надзора

Статья 26 Закона о прокуратуре устанавливает, что предмет прокурорского надзора данной отрасли составляет соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Эта же статья определяет пределы по кругу поднадзорных лиц и общие пределы.

Предел по кругу поднадзорных лиц включает в себя соблюдение прав и свобод человека и гражданина:

- федеральными отраслевыми органами исполнительной власти (министерствами, комитетами, федеральными службами, агентствами, ведомствами и т.д.);
- Следственным комитетом Российской Федерации;
- представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ;
- исполнительными органами государственной власти субъектов РФ;
- органами местного самоуправления;
- органами военного управления;
- органами контроля в структуре вышеназванных органов;
- должностными лицами в системе и структуре указанных выше органов;
- субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

- органами управления коммерческих и некоммерческих организаций;
- руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Часть 2 ст. 26 Закона уточняет общие пределы применительно к этой отрасли, устанавливая, что

- 1) органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 2) органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

В гл. 2 Закона о прокуратуре, регулирующей осуществление прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, предел по кругу актов прямо не определяется. Однако он может быть установлен с помощью системного толкования. В этом случае он включит в себя все нормативно-правовые акты, устанавливающие правовое положение человека и гражданина. К их числу безусловно относятся:

- общепризнанные нормы и принципы международного права;
- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы РФ;
- ратифицированные и вступившие в установленном порядке международные договоры (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- федеральные законы РФ;
- законы СССР и РСФСР, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в части, не противоречащей действующему законодательству;
- конституции и уставы субъектов РФ;
- законы субъектов РФ, принятые в соответствии с Конституцией РФ и не противоречащие федеральному законодательству РФ.

Также в предмет по кругу актов войдут подзаконные нормативно-правовые акты в случае удовлетворения двум условиям:

1) они исходят от высших органов государственной власти, принимаются по специальному полномочию, предусмотренному в законах, содержат механизм реализации норм, закрепленных в законах;

2) определяют правовое положение человека и гражданина.

Таким образом, пределы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина по общим пределам, пределам по кругу поднадзорных лиц и актов фактически совпадают с аналогичными пределами прокурорского надзора за исполнением законов.

В литературе принято уточнять круг субъектов, чьи права и свободы обеспечивает прокурор. В этой связи выделяют четыре уровня (категории лиц).

Первый – общегуманитарный уровень: прокурор обеспечивает правовое положение всех лиц, закрепляемое на международном уровне, независимо от их гражданской принадлежности. В этом случае, как правило, речь идет об обеспечении естественных фундаментальных прав личности, закрепляемых как в общепризнанных нормах и принципах международного права, так и на уровне национального законодательства. На этом уровне обеспечиваются права и свободы всех лиц, пребывающих на территории РФ, независимо от наличия у них гражданства РФ.

Второй – национальный уровень: прокурор обеспечивает политические, социальные экономические и прочие права граждан РФ. Эти права и свободы устанавливаются национальным законодательством.

Третий – специальный уровень: прокурор обеспечивает правовое положение социально-охраняемых и социально-защищаемых категорий лиц (граждан): ветеранов, инвалидов, представителей коренных малочисленных народов, граждан и лиц, в отношении которых действует специальное законодательство в части предоставления социальной защиты, льгот или иных преференций (к примеру, ликвидаторы аварии на ЧАЭС, матери-одиночки, несовершеннолетние и т.п.).

Четвертый – исключительный уровень: прокурор обеспечивает правовое положение лиц (граждан), находящихся в трудной жизненной ситуации, которые самостоятельно не могут реализовать свои права в силу состояния здоровья, возраста, зависимого положения, особого физического и психического состояния при сложившихся на конкретный момент обстоятельствах (тяжелобольной пенсионер, ребенок-инвалид и т.п.).

Предметом обеспечения, охраны и защиты являются права, свободы и законные интересы граждан и иных лиц, закрепляемые в общепризнанных нормах и принципах международного права, а также национальном законодательстве. Прокурор в равной мере охраняет и обеспечивает все формы и виды правоприязаний, независимо от того, относятся ли они к правам, свободам или законным интересам. Не имеет значение и их видовая и национальная принадлежность: являются ли указанные правоприязания политическими, экономическими, социальными, культурными, закрепляются ли они в международном или национальном законодательстве и т.п.

7.3. Правовые средства надзора

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокурор использует все правовые средства, предусмотренные ст. 22, 23 и 24 Закона о прокуратуре.

Кроме того, ст. 27 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокурор также:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении 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;
- принимает меры по привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон;

- принимает меры по возмещению причиненного ущерба;
- при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом;
- возбуждает производство об административном правонарушении;
- незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях (как альтернатива предыдущему);
- приносит протест;
- приносит представление;
- предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших 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 или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

В литературе спорным является вопрос о праве прокурора приносить предостережение. Буквальное толкование Закона о прокуратуре позволяет сделать вывод о том, что вынесение данного акта в этой отрасли надзора не предусмотрено. Некоторые авторы считают, что вынесение предостережения возможно. Поскольку на практике зачастую весьма трудно разграничить данные отрасли надзора, представляется, что не исключено вынесение предостережения также при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

7.4. Рассмотрение и разрешение обращений в прокуратуре

Рассмотрение и разрешение обращений в органах прокуратуры регулируется Конституцией РФ, ст. 10 Закона о прокуратуре, ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 г. (в ред. от 28.07.2020) № 45 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

Органы прокуратуры рассматривают обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства.

Обращение в органы прокуратуры может быть подано в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего пользования (с использованием сети Интернет), через ящик «Для обращений и заявлений», установленный в каждом органе прокуратуры.

Поступившие обращения подлежат обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в органы прокуратуры.

Срок рассмотрения и разрешения обращений и запросов исчисляется с момента их регистрации в соответствующем органе прокуратуры.

Окончанием срока рассмотрения и разрешения обращений (запросов) считается дата направления письменного ответа автору о принятом решении.

Письменное обращение должно содержать наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также фамилию, имя, отчество гражданина, направившего обращение, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании обращения, изложение существа вопроса, личную подпись указанного гражданина и дату.

Обращение, поступившее в форме электронного документа, в обязательном порядке должно содержать фамилию, имя, отчество гражданина, направившего обращение, адрес его электронной почты, если ответ (уведомление) должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ (уведомление) должен быть направлен в письменной форме.

По обращению, поступившему в органы прокуратуры, должно быть принято одно из следующих решений:

- о принятии к рассмотрению;
- о прекращении проверки;
- о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- о направлении в другие органы;
- о приобщении к ранее поступившей жалобе.

Обращения граждан разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня регистрации в органах прокуратуры, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней.

При рассмотрении обращения органами прокуратуры заявитель имеет право представлять дополнительные документы и материалы, в том числе в электронной форме, либо обращаться с просьбой об их истребовании.

В случае проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях срок разрешения обращений граждан, должностных или иных лиц продлевается уполномоченным прокурором с одновременным уведомлением их авторов о причинах задержки и характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней.

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.

Ответ на обращение, поступившее в органы прокуратуры в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, направляется в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Ответ на обращение, поступившее в органы прокуратуры по информационным системам общего пользования, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

При направлении ответов на обращения заявителям возвращаются приложенные к ним документы.

Не подлежат возвращению документы и материалы, направленные заявителем в органы прокуратуры в электронной форме.

По просьбе заявителя по окончании проверки ему предоставляется возможность ознакомиться с документами и материалами в той мере, в какой это не противоречит требованиям соблюдения государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, правам, свободам и законным интересам других лиц.

При несогласии с решением должностного лица органа прокуратуры, принятым по обращению, заявитель имеет право обратиться с жалобой к вышестоящему прокурору либо в суд.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учебное пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 1: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
2. В чем заключаются сущность и специфика прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
3. Каковы пределы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
4. Какие правовые средства использует прокурор при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
5. Какие акты вправе выносить прокурор, осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
6. Какие виды обращений граждан рассматриваются в органах и учреждениях прокуратуры?
7. Каким образом организуется порядок приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры?

Глава 8. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

8.1. Общая характеристика отрасли

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, представляет собой самостоятельную отрасль прокурорского надзора, заключающуюся в наблюдении Генеральным прокурором РФ, а также нижестоящими специально уполномоченными прокурорами за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) и предварительного расследования.

По общему правилу надзор в этой отрасли носит комплексный и инициативный характер. Комплексный характер выражается в том, что прокурор использует как общеназорные, так и специальные правовые средства, если в Законе о прокуратуре не установлено иного. Инициативный – прокурор реализует предоставленные ему законом возможности независимо от наличия сигналов (сообщений) о нарушении закона.

Данная отрасль состоит из четырех самостоятельных направлений:

- Прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.
- Прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении заявлений о совершенных и готовящихся преступлениях.
- Прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей.

– Прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей.

Основанием объединения данных направлений в одну отрасль служит единая направленность деятельности поднадзорных лиц и ведомственная принадлежность, особое правовое положение прокурора, осуществляющего надзор за законностью ОРД и предварительным расследованиям, а также схожесть правовых средств прокурорского надзора.

Оперативно-розыскная деятельность и предварительное расследование, в конечном счете, направлены на выявление и раскрытие преступлений, а также изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших.

Органы и должностные лица, занимающиеся ОРД и предварительным расследованием, как правило, обладают единой ведомственной принадлежностью. Ярким примером могут служить МВД России и ФСБ России. Эти ведомства в своем составе имеют наряду с подразделениями, занимающимися ОРД, также и подразделения, осуществляющие дознание и предварительное следствие.

Наконец, осуществляя надзор за законностью ОРД и предварительного расследования, прокурор реализует схожие правовые средства, что также служит основанием для объединения данных направлений в рамках единой отрасли.

Предмет отрасли устанавливается ст. 29 Закона о прокуратуре и включает в себя:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- соблюдение выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- соблюдение проведения расследования;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование.

В обобщенном виде предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, включает в себя:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность решений, принимаемых поднадзорными лицами;
- законность актов, принимаемых поднадзорными лицами;
- законность действий, совершаемых поднадзорными лицами.

8.2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

8.2.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, представляет собой самостоятельное направление в рамках рассматриваемой отрасли, заключающееся в наблюдении Генеральным прокурором РФ, а также нижестоящими специально уполномоченными прокурорами за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (ОРД).

Включение данного направления в рассматриваемую отрасль объясняется тем, что расследование преступлений практически всегда сопровождается или обеспечивается ОРД, основной задачей которой служит выявление и раскрытие преступлений. Вместе с тем ОРД довольно часто осуществляется и вне рамок расследования преступлений или производства по уголовному делу.

Прокурорский надзор носит инициативный характер: прокурор реализует предоставленные ему полномочия независимо от наличия сигнала (сообщения) о нарушении закона или правового положения личности. Такой характер надзора обусловлен специфи-

кой ОРД, предполагающей скрытое вторжение в сферу конституционных прав граждан. В подобных условиях лица не всегда могут самостоятельно обеспечить свое правовое положение, поэтому прокурор выступает основным гарантом законности проведения ОРД. По общему правилу для осуществления надзорных полномочий прокурору не нужно наличие специального повода, он реализует свои полномочия по собственной инициативе. Исключение составляет лишь разведывательная и контрразведывательная оперативно-розыскная деятельность органов ФСБ России, СВР России и оперативных подразделений Министерства обороны РФ, где оперативные материалы могут быть истребованы прокурором только по поступившим в прокуратуру обращениям, свидетельствующим о нарушении закона данными сотрудниками указанных ведомств.

Прокурорский надзор носит комплексный характер: наряду с общенадзорными полномочиями, предусмотренными ст. 22–25 Закона о прокуратуре, прокурор также использует правовые средства, предоставляемые ему УПК РФ и специальным законодательством, регулирующим ОРД (прежде всего, ФЗ РФ № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД)).

Специфика надзора также заключается в том, что прокурор, осуществляя уголовное преследование лиц, совершивших преступления, или осуществляя надзор за законностью процессуальной деятельности, может выступать субъектом, инициирующим оперативно-розыскную деятельность, давая соответствующие поручения и указания органу дознания. Вместе с тем, осуществляя надзор за законностью ОРД, прокурор не наделен распорядительной властью по отношению к органам, осуществляющим ОРД. Прокурор не вправе самостоятельно отменять незаконные и необоснованные постановления органов и должностных лиц, производящих ОРМ. Он также не вправе отстранить сотрудника от осуществления ОРМ, использовать полномочия, предоставленные ему уголовно-процессуальным законодательством, применительно к

надзору за процессуальной деятельностью дознавателей или следователей.

Основное значение прокурорского надзора за законностью ОРД заключается в обеспечении средствами прокурорского надзора соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также исполнения требований законов, действующих на территории РФ, правоохранительными органами при реализации ими полномочий по осуществлению ОРД независимо от их ведомственной принадлежности. Кроме того, надзор осуществляется также с тем, чтобы оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ) были направлены, прежде всего, на предупреждение, а затем уже на своевременное выявление, пресечение и раскрытие преступлений; на то, чтобы результаты ОРД, полученные в ходе производства по уголовному делу, активно использовались в качестве доказательств в соответствии с требованиями УПК РФ.

В этой связи основными задачами при осуществлении данного вида надзора являются:

- 1) охрана и защита конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при производстве ОРМ;
- 2) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, при проведении ОРМ;
- 3) предупреждение и пресечение нарушений в деятельности органов, осуществляющих ОРД;
- 4) обеспечение оперативного раскрытия преступлений и привлечения лиц, их совершивших, к уголовной ответственности;
- 5) обеспечение оперативно-розыскного воздействия производств уголовного дела и осуществлению правосудия.

8.2.2. Предмет и пределы надзора

Предмет прокурорского надзора за исполнением законом органами, осуществляющими ОРД, устанавливается ст. 29 Закона о

прокуратуре, а также специальным законодательством, регулирующими осуществление ОРД, и включает в себя надзор за:

- законностью выносимых актов, принимаемых решений и осуществляемых действий органов и должностных лиц, осуществляющих ОРД;

- соблюдением прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления ОРД;

- соблюдением установленных законом запретов при осуществлении ОРД.

Предмет прокурорского надзора уточняется с учетом требований ст. 1, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 15, 17, 18 и 21 Закона об ОРД. В частности, в предмет включается:

Надзор за законностью решений:

- о проведении или прекращении различных ОРМ;
- о заведении и прекращении дел оперативного учета;
- о предоставлении результатов проведения ОРМ органам дознания, следствия и в суд;
- об обязательности регистрации и заведения дел оперативного учета по каждому случаю, требующему проведения ОРМ;
- о постановке на учет и снятии с учета лиц, в отношении которых такие мероприятия проводятся или проводились;
- о привлечении граждан к сотрудничеству на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими ОРД, и др.

Надзор за соблюдением запретов:

- на разглашение без согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, сведений, затрагивающих неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя;
- на проведение ОРМ в интересах какой-либо политической партии, общественного или религиозного объединения;
- о недопустимости использования в процессе ОРМ информационных систем и средств, наносящих ущерб жизни и здоровью людей, причиняющих вред окружающей среде, и др.

Согласно ч. 2 п. 3 ст. 8 Закона об ОРД, прокурор также проверяет наличие полномочий у должностных лиц, осуществляющих ОРД, а также своевременность уведомления судей о проведении без их разрешения ОРМ.

Предмет прокурорского надзора уточняется приказом Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». В частности, в предмет надзора прокурора включаются:

- порядок проведения ОРМ и законность принимаемых при этом решений;
- восстановление нарушенных прав и свобод граждан, защита конституционных гарантий от нарушений со стороны должностных лиц, осуществляющих ОРД;
- обеспечение реальных условий по защите от разглашения сведений, содержащихся в предоставляемых прокурору оперативно-служебных документах;
- пресечение нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц при проведении ОРД;
- принятие своевременных мер по восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного вреда, привлечению к ответственности виновных в этом должностных лиц и др.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, имеет свои пределы.

По кругу субъектов прокурорский надзор ограничивается деятельностью соответствующих ведомств и должностных лиц, занимающихся ОРД.

На общенадзорном уровне он включает в себя надзор за деятельностью ведомств, реализующих и определяющих государственную политику в сфере ОРД: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, ФСО России, ФТС России, ФСИН России, СВР России, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, а также подразделений, контролирующих эту

деятельность, и должностных лиц в составе названных ведомств, непосредственно занимающихся вопросами ОРД.

На специальном уровне:

- руководителей (начальников) оперативно-розыскных подразделений соответствующих ведомств, непосредственно принимающих решения о проведении ОРД (например, начальника отдела уголовного розыска);

- должностных лиц (оперативных сотрудников) оперативно-розыскных подразделений, непосредственно реализующих конкретные ОРМ.

Пределы по кругу нормативно-правовых актов включают в себя:

- общепризнанные нормы и принципы международного права;
- Конституцию РФ;
- федеральные конституционные законы РФ;
- ратифицированные и вступившие в установленном порядке международные договоры и соглашения, касающиеся вопросов международного сотрудничества и взаимной правовой помощи по уголовным делам (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);

- федеральные законы РФ.

К числу основных из них относятся:

- Закон об ОРД;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ;
- ФЗ РФ от 07.02.2011 г. № 3 «О полиции»;
- ФЗ РФ от 03.04.1995 г. № 40 «Об органах Федеральной службы безопасности»;

- Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности»;

- Закон РФ от 27.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;

- ФЗ РФ от 08.01.1998 г. № 3 «О наркотических средствах и психотропных веществах»;

- ФЗ РФ от 25.07.1998 г. № 128 «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;

– ФЗ РФ от 20.04.1995 г. № 45 «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»;

– ФЗ РФ от 24.06.1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

– ФЗ РФ от 27.05.1996 г. № 57 «О государственной охране»;

– ФЗ РФ от 31.05.1996 г. «Об обороне»;

– ФЗ РФ от 15.07.1995 г. № 103 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;

– Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;

– ФЗ РФ от 20.08.2004 г. № 119 «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»;

– ФЗ РФ от 07.07.2003 г. № 126 «О связи»;

– ФЗ РФ от 03.07.2016 г. № 226 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и др.

Поскольку вопросы ОРД относятся к исключительно федеральному ведению, законы субъектов РФ по этим вопросам не принимаются.

Согласно ст. 4 Закона об ОРД, наряду с федеральным законодательством правовая основа ОРД включает в себя принятые в соответствии с ними иные нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти. В этой связи пределы надзора также включают в себя подзаконные нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, а также ведомственные и межведомственные нормативные акты федеральных отраслевых органов исполнительной власти.

К числу указов Президента РФ относятся:

– Указ Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»;

– Указ Президента РФ от 09.01.1996 г. № 21 «О мерах по упорядочению разработки, производства, реализации, приобретения в

целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы, а также использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»;

– Указ Президента РФ от 01.09.1995 г. № 891 «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств»;

– Указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера».

Среди постановлений Правительства РФ необходимо отметить:

– Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 г. № 870 «Об утверждении правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности»;

– Постановление Правительства РФ от 10.03.2000 г. № 214 «Об утверждении положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, и списка видов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию»;

– Постановление Правительства РФ от 27.08.2005 г. № 538 «Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность».

К числу межведомственных и ведомственных нормативно-правовых актов относятся:

– Приказ МВД РФ № 776, ФСБ РФ № 509, ФСО РФ № 507, ФТС РФ № 1820, СВР РФ № 42, ФСИН РФ № 535, ФСКН РФ № 398, Минобороны РФ № 703, СК РФ № 68 от 27.09.2013 г. «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд».

– Соглашение по вопросам внедрения технических средств системы оперативно-розыскных мероприятий на сетях электросвязи

РФ, утвержденное ФСБ России 20.01.1997 г., Минсвязи РФ 22.07.1997 г.

При этом, с одной стороны, согласно ч. 2 ст. 4 Закона об ОРД, соответствующие ведомства издают нормативно-правовые акты, регламентирующие организацию и тактику проведения ОРД, за исполнением требований которых надзирает прокурор, с другой – прокурор также надзирает за соответствием этих актов Конституции РФ и законам, действующим на территории РФ.

По видам поднадзорной деятельности прокурорский надзор за законностью деятельности органов, осуществляющих ОРД, включает в себя надзор за всеми направлениями ОРД, в том числе не связанными с изобличением лиц, виновных в совершении преступлений, и обеспечением содействия предварительному расследованию и осуществлению правосудия по уголовным делам. При этом надзор за организацией ОРД как разновидностью управленческого труда не входит в предмет надзора. Также из предмета надзора прокурора исключена проверка законности решений судьи об удовлетворении ходатайства органа, осуществляющего ОРД, об обследовании жилища, о прослушивании телефонных переговоров, о снятии информации с технических каналов связи, о контроле почтово-телеграфной корреспонденции.

Нормативно-правовую основу прокурорского надзора за законностью деятельности органов, осуществляющих ОРД, составляет Приказ Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

8.2.3. Правовые средства надзора

Правовые средства прокурорского надзора за законностью ОРД помимо Закона о прокуратуре также закрепляются в Законе об ОРД, УПК РФ, ином федеральном законодательстве.

Осуществляя прокурорский надзор за законностью ОРД, прокурор вправе:

1. Требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Часть 2 ст. 21 Закона об ОРД устанавливает сведения о лицах, введенных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, могут быть предоставлены прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

2. Периодически проводить проверки в подразделениях, осуществляющих ОРД, на основании информации о неисполнении данными органами закона либо на основании заявлений иных обращений граждан.

3. Давать письменные указания начальнику органа дознания о возложении полномочий по возбуждению уголовного дела и производства по нему дознания на должностное лицо, которое не проводило по нему ОРМ, с учетом соблюдения требований ч. 2 ст. 41 УПК РФ.

4. Письменно требовать отмены незаконного постановления, принятого при проведении оперативно-розыскной деятельности.

5. Давать письменные указания начальнику органа дознания или дознавателю о повторном проведении следственных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела, в случае если они были осуществлены лицом, ранее осуществлявшим ОРМ по данному делу.

6. Приносить представления о выявленных нарушениях закона.

7. Вносить протесты в связи с признанием противоречащим закону нормативного акта, изданного в сфере ОРД.

8. 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 в отношении должностных лиц органов, осуществляющих ОРД или сотрудничающих с ними на конфиденциальной основе, при обнаружении признаков преступления, совершенного ими при осуществлении ОРД.

9. Осуществлять проверку законности проведения ОРМ в порядке ч. 2 п. 3 ст. 8 Закона об ОРД (в случаях, не требующих отлагательства, предполагающих ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, без судебного согласия). В этом случае прокурор выясняет, был ли уведомлен об этом суд в течение 24 часов о данном мероприятии, и было ли получено его согласие в течение 48 часов либо мероприятие было прекращено.

10. Разъяснять гражданам возможности обращения в орган, осуществляющий ОРМ, за предоставлением им оперативных сведений, в случае если в отношении этих граждан было отказано в возбуждении уголовного дела.

11. Участвовать в судебном рассмотрении жалоб граждан на законность и обоснованность ОРМ, если этого требуют интересы лица, подавшего жалобу.

12. Принимать меры по возмещению вреда лицу, причиненному незаконными или необоснованными ОРМ.

13. Направлять в суд жалобы на законность и обоснованность ОРМ, проверка которых относится к исключительной компетенции суда.

14. Требовать письменные объяснения от должностных лиц, осуществляющих ОРД и допустивших нарушение закона в ходе ОРМ.

В процессе проверок прокуроры проверяют материалы секретного делопроизводства, при необходимости могут снимать с них

копии и делать выписки. В случае утечки секретной информации проводят служебное расследование.

Отказ в предоставлении требуемой прокурору информации или каких-либо документов является невыполнением требований прокурора или воспрепятствованием его законной деятельности, в результате чего прокурор может применить меры для привлечения виновных поднадзорных лиц к соответствующей ответственности.

Результатом деятельности прокурора на данном направлении является оформление его результатов в отчет и справку, которые заполняются по правилам секретного делопроизводства дважды в год и представляются вышестоящему прокурору.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учебное пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 2: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
2. В чем заключается сущность и специфика прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
3. Что включается в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
4. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
5. Какие правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, использует прокурор для восстановления нарушенной законности?

8.3. Прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях

8.3.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях представляет собой самостоятельное направление в рамках рассматриваемой отрасли, заключающиеся в наблюдении Генеральным прокурором РФ, а также нижестоящими специально уполномоченными прокурорами за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также исполнением законов при регистрации, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях.

Прокурорский надзор носит инициативный характер: прокурор реализует предоставленные ему полномочия независимо от наличия сигнала (сообщения) о нарушении закона в силу специфики приема, регистрации, рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях. Поскольку такие решения принимаются исключительно специально уполномоченными должностными лицами и органами по усмотрению независимо от воли и желания обратившихся, последние находятся в зависимом положении. В этой связи прокурор выступает основным гарантом законности при принятии, регистрации, рассмотрении и разрешении обращений о совершенных и готовящихся преступлениях. По общему правилу для осуществления надзорных полномочий прокурору не нужно наличие специального повода, он реализует свои полномочия по собственной инициативе.

Прокурорский надзор носит комплексный характер: наряду с общенадзорными полномочиями, предусмотренными ст. 22–25 Закона о прокуратуре, прокурор также использует правовые средства, предоставляемые ему УПК РФ и специальным законодательством, регулирующим деятельность органов и должностных лиц, правомочных разрешать сообщения о преступлениях.

Основное значение прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях заключается в обеспечении средствами прокурорского надзора соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также исполнения требований законов, действующих на территории РФ, правоохрнительными органами при реализации ими полномочий по приему, регистрации, рассмотрению и разрешению сообщений о готовящихся и совершенных преступлениях.

8.3.2. Предмет и пределы надзора

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях устанавливается ст. 29 Закона о прокуратуре, а также специальным законодательством, регулирующими деятельность органов и должностных лиц, правомочных разрешать сообщения о преступлениях.

Статья 29 Закона о прокуратуре устанавливает, что предмет надзора включает в себя надзор:

- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при разрешении заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

- за законностью порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

Надзор за законностью порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях заключается в наблюдении за актами, действиями и решениями поднадзорных лиц, направленными на прием, регистрацию, рассмотрение и разрешение заявлений и сообщений о преступлениях.

Прием (получение) сообщения о преступлении – это деятельность по получению в установленном порядке соответствующими должностными лицами органов дознания исходящей от граждан, организаций или должностных лиц информации о совершенном или готовящемся преступлении.

Регистрация сообщения о преступлении заключается во внесении уполномоченным должностным лицом в книгу (журнал) учета сообщений о происшествиях (КУСП или ЖУСП соответственно) кратких сведений о принятом сообщении о преступлении, а также его фиксации в данной книге (журнале) с присвоением соответствующего регистрационного номера.

Рассмотрение и разрешение предполагает проведение проверки изложенных обстоятельств и принятие процессуальных решений по существу сообщения: возбуждение уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела, направление материалов по подследственности, продление срока проверки обстоятельств, изложенных в обращении.

В литературе принято уточнять предмет надзора, дополнительно включая в него: сроки разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, порядок, содержание и полноту проведения проверочных мероприятий, законность, обоснованность и порядок принятия итоговых процессуальных решений.

По кругу поднадзорных лиц предмет надзора включает в себя органы и должностных лиц правоохранительных органов, осуществляющих прием, регистрацию, рассмотрение и разрешение сообщений о преступлениях.

На общенадзорном уровне надзор охватывает деятельность ведомств, в компетенцию которых входит разрешение сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях: МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, ФСИН России, ФССП России, СВР России, МЧС РФ, Минобороны России, а также подразделений и должностных лиц в составе этих ведомств, контролирующих эту деятельность.

На специальном уровне:

– должностных лиц правоохранительных органов, осуществляющих прием и регистрацию сообщений о преступлениях (дежурные офицеры, дежурные части);

- дознавателей;
- следователей;
- иных должностных лиц правоохранительных органов, которым поручено разрешить сообщение о преступлении в соответствии с действующим законодательством (например, участковых-уполномоченных сотрудников полиции);
- иных должностных лиц неправоохранительных органов, осуществляющих разрешение сообщений о преступлениях в соответствии с действующим законодательством (командиров воинских частей, начальников геологоразведочных партий и зимовок и т.п.).

Пределы по кругу нормативно-правовых актов включают в себя:

- общепризнанные нормы и принципы международного права;
- Конституцию РФ;
- федеральные конституционные законы РФ;
- ратифицированные и вступившие в установленном порядке международные договоры и соглашения, касающиеся вопросов международного сотрудничества и взаимной правовой помощи по уголовным делам (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- федеральные законы РФ.

К числу основных из них относятся:

- Уголовно-процессуальный кодекс РФ;
- ФЗ РФ от 07.02.2011 г. № 3 «О полиции»;
- ФЗ РФ от 03.04.1995 г. № 40 «Об органах Федеральной службы безопасности» и другие федеральные законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов, компетентных разрешать сообщения о совершенных и готовящихся преступлениях.

Поскольку вопросы разрешения заявлений и сообщений о преступлениях относятся к федеральному уровню, законодательство субъектов РФ в этой части отсутствует.

Вопросы приема и регистрации сообщений о преступлениях регламентированы ведомственными нормативными актами. В частности, совместным приказом Генерального прокурора РФ, МВД

России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 г. № 39/1070/1021//253/780/353/399 «О едином учете преступлений», а также ведомственными приказами. Например, Приказом МВД России от 29.08.2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации, разрешении в территориальных органах МВД РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

С одной стороны, прокурор надзирает за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в этих актах, с другой – оценивает соответствие положений этих актов требованиям Конституции РФ и действующих на территории России законов. В этой связи очень часто ведомственные акты подлежат согласованию с Генеральным прокурором РФ.

По видам поднадзорной деятельности предмет прокурорского надзора включает в себя два вида деятельности поднадзорных лиц: административно-распорядительную, связанную с приемом, регистрацией заявлений и сообщений о преступлениях; и процессуальную – связанную с принятием процессуальных решений по поступившим сообщениям.

Нормативно-правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях составляет приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».

8.3.3. Правовые средства надзора

Поскольку прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях носит комплексный характер, прокурор использует как общенадзорные полномочия,

предоставляемые ему ст. 22–25 Закона о прокуратуре, так и специальные, предусмотренные ст. 37, 140, 146, 148, 151 и др. УПК РФ.

Осуществляя прокурорский надзор за законностью разрешения сообщений о преступлениях, прокурор вправе:

1. Давать органу дознания поручение о проведении проверки сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ).

2. Истребовать из СМИ документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ).

3. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий прокурор по ходатайству дознавателя продляет срок проверки до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого prolongирования.

4. Рассматривать и разрешать жалобы на отказ в приеме и регистрации заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях (ч. 5 ст. 144 УПК РФ).

5. Проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

6. Осуществляя проверку решений об отказе в возбуждении уголовного дела, требовать от следователей, дознавателей, руководителей следственных отделов и подразделений дознания постановления об отказе в возбуждения уголовного дела и материалы, послужившие основанием для такого решения (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

7. Изымать материалы проверок и сообщений о преступлениях у органа предварительного расследования и передавать следователям СКР с указанием оснований передачи (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

8. Направлять материалы в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 4 ст. 140 УПК РФ).

9. Отменять в течение пяти суток с момента получения материалов постановление следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

10. Отменять постановление о возбуждении уголовного дела в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, в случае, если признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

11. Определять подследственность уголовных дел при соединении в одном производстве уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования (ч. 7 ст. 151 УПК РФ).

12. Разрешать споры о подследственности уголовных дел (ч. 8 ст. 151 УПК РФ).

13. Периодически проводить проверки в подразделениях, осуществляющих прием заявлений и сообщений о преступлениях на основании информации о неисполнении данными органами закона либо на основании заявлений и иных обращений граждан.

14. Приносить представления о выявленных нарушениях закона.

15. Вносить протесты на ведомственные акты, регулирующие вопросы приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, противоречащие действующему законодательству.

16. 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 в отношении должностных лиц органов, осуществляющих прием, регистрацию и разрешение заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

17. Участвовать в судебном рассмотрении жалоб граждан на законность и обоснованность решений в отказе в возбуждении уголовного дела.

18. Требовать письменные объяснения от должностных лиц, осуществляющих прием, регистрацию и разрешение заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

Отказ в предоставлении требуемой прокурору информации либо каких-либо документов является невыполнением требований прокурора или воспрепятствованием его законной деятельности, в результате чего прокурор может применить меры для привлечения виновных поднадзорных лиц к соответствующей ответственности.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 2: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях?
2. В чем заключается сущность и специфика прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях?
3. Что включаются в предмет прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях?
4. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях?
5. Какие правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов при разрешении сообщений о преступлениях использует прокурор для восстановления нарушенной законности?

8.4. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью дознавателей

8.4.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью дознавателей представляет собой самостоятельное направление прокурорской деятельности в рамках рассматриваемой отрасли, заключающееся в наблюдении Генеральным прокурором РФ, а также нижестоящими специально уполномоченными прокурорами за законностью принимаемых дознавателями процессуальных решений, выносимых актов и совершаемых действий, а также соблюдением прав, свобод и законных интересов лиц в ходе производства предварительного расследования в форме дознания.

Несмотря на то, что ст. 37 УПК РФ и ст. 29 Закона о прокуратуре устанавливают, что прокурор осуществляет единый надзор за исполнением законов при производстве предварительного расследования, анализ полномочий прокурора позволяет заключить, что существуют два самостоятельных направления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью: первое – за процессуальной деятельностью дознавателей, второе – следователей. Эти направления отличаются характером и содержанием прокурорского надзора.

Особенности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей обусловливается упрощенным содержанием дознания: практически любой сотрудник правоохранительных органов при определенных обстоятельствах может полностью или частично провести предварительное расследование в форме дознания или, по крайней мере, реализовать отдельные полномочия по его осуществлению. И в этой связи прокурору предоставляются дополнительные процессуальные и надзорные возможности для «компенсации» упрощенного характера дознания и создания дополнительных гарантий законности и качества проводимого расследования в форме дознания.

Вторая особенность прокурорского надзора на данном направлении заключается в том, что содержание прокурорского надзора полностью определяется уголовно-процессуальным законом, который, в свою очередь, сужает предмет прокурорского надзора, ограничивая его лишь наблюдением за процессуальной деятельностью дознавателей, оставляя все прочие вопросы, возникающие в ходе производства дознания, общему надзору.

Уголовно-процессуальный характер прокурорского надзора означает, что предмет надзора ограничивается материалами конкретного уголовного производства.

Анализ ст. 37 УПК РФ позволяет сделать вывод, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания включает в себя не только надзорные, но и властно-распорядительные полномочия. Такое положение вещей объясняется возложением на прокурора помимо прокурорского надзора также функции процессуального руководства деятельностью дознавателя и органа дознания.

Наличие у прокурора надзорных и властно-распорядительных полномочий выражается в праве прокурора давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий, разрешать заявленные дознавателем отводы, отстранять от производства дальнейшего расследования дознавателя в случае допущения им нарушений требований УПК РФ и т.п.

Возложение на прокурора указанных функций обуславливает инициативный характер надзора за законностью процессуальной деятельности дознавателей. Прокурор вправе затребовать уголовное дело, дать по нему обязательные для исполнения указания, изменить форму предварительного расследования без наличия каких-либо обращений или сигналов о нарушении закона. Прокурорский надзор за законностью процессуальной деятельности дознавателей возникает автоматически с момента поступления сигнала о совершенном и готовящемся преступлении.

Основными задачами прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания служат:

1. Соблюдение прав и свобод лиц, вовлеченных в предварительное расследование, со стороны органов и должностных лиц, осуществляющих дознание.

2. Защита интересов общества и государства в части исполнения требований законов о быстром и полном раскрытии преступлений, изобличении виновных и привлечении их к соответствующим видам ответственности.

3. Обеспечение правильного применения уголовного и уголовно-процессуального закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности.

8.4.2. Предмет и пределы надзора

Статья 29 Закона о прокуратуре в общем виде определяет предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование в форме дознания. Согласно этой статье, предмет надзора составляют:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина при производстве дознания;

2) законность проведения расследования в форме дознания;

3) законность решений, принимаемых органами дознания.

Предмет надзора уточняется с учетом требований уголовно-процессуального законодательства и включает в себя:

1) соблюдение порядка и сроков расследования уголовных дел;

2) соблюдение реального обеспечения прав участников уголовного судопроизводства и всех граждан, вовлеченных в этот процесс;

3) исполнение законов при уведомлении лица о подозрении в совершении преступления;

4) исполнение требований закона о всестороннем, полном и объективном расследовании всех обстоятельств дела, выявлении

как уличающих, так и оправдывающих обстоятельств обвиняемого, а также отягчающих и смягчающих его ответственность обстоятельств;

5) соблюдение требований закона о выявлении причин совершения преступлений и способствующих им условий, а также принятия мер к их устранению;

6) обеспечение законности и обоснованности задержания граждан по подозрению в совершении преступления и производства этих действий только в порядке и по основаниям, установленным уголовно-процессуальным законодательством;

7) обеспечение законности при применении иных мер процессуального принуждения;

8) обеспечение законного и обоснованного привлечения к уголовной ответственности или иному ограничению в правах;

9) соблюдение прав и законных интересов потерпевших;

10) обеспечение законности при решении вопроса об освобождении лица, совершившего преступление, от уголовной ответственности;

11) соблюдение законности при прекращении и приостановлении уголовных дел;

12) по уголовным делам в отношении несовершеннолетних обеспечение строгого выполнения всех правовых гарантий, предусмотренных действующим законодательством для данной категории лиц;

13) обеспечение законности при окончании дознания.

Предметом прокурорского надзора охватывается вынесение процессуальных актов, принимаемых дознавателем решений и совершаемых им в ходе расследования уголовного дела действий.

Поскольку прокурорский надзор охватывает исключительно процессуальную деятельность, предел по кругу поднадзорных лиц ограничивается только субъектами, могущими проводить дознание и осуществлять их процессуальное руководство. Согласно ст. 40–41, 146, ч. 3 ст. 151, 157 УПК РФ, перечень поднадзорных субъек-

тов достаточно широк и включает в себя процессуальную деятельность:

- 1) дознавателей органов внутренних дел;
- 2) дознавателей пограничных органов ФСБ России;
- 3) дознавателей органов ФССП России;
- 4) дознавателей органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы;
- 5) дознавателей таможенных органов РФ;
- 6) следователей СК РФ;
- 7) органов дознания ФСБ России;
- 8) органов дознания ФТС России;
- 9) органов военной полиции ВС РФ;
- 10) командиров воинских частей и соединений;
- 11) командиров военных учреждений и военных гарнизонов;
- 12) начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;
- 13) должностных лиц правоохранительных органов и специальных служб, которым предоставлены полномочия органов дознания в соответствии со ст. 40 УПК РФ – СВР России и ФСО России;
- 14) должностных лиц правоохранительных органов, на которые функции производства дознания наложены иным специальным законодательством (например, участковые-уполномоченные полиции);
- 15) руководителя группы дознавателей, созданной для расследования конкретных уголовных дел;
- 16) руководителя отделения дознания;
- 17) начальника органа дознания;
- 18) капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании;
- 19) руководителей геологоразведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания;
- 20) глав дипломатических представительств и консульских учреждений РФ.

Надзор за процессуальной деятельностью дознавателей и органов дознания разных ведомств осуществляется в едином правовом режиме. Его формы не меняются в зависимости от ведомственной принадлежности дознавателя или органа дознания.

По кругу нормативно-правовых актов пределы прокурорского надзора составляют:

- общепризнанные нормы и принципы международного права;
- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы РФ;
- ратифицированные и вступившие в установленном порядке международные договоры и соглашения, касающиеся вопросов международного сотрудничества и взаимной правовой помощи по уголовным делам (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- федеральные законы РФ, регулирующие вопросы производства по уголовному делу в форме дознания: УПК РФ и иные федеральные законы (например, Закон о полиции, ФЗ РФ «О следственном комитете Российской Федерации», ФЗ РФ от 03.02.2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» и т.п.).

Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, вопросы дознания отнесены к исключительному ведению РФ и в соответствии со ст. 1 УПК РФ могут регулироваться исключительно федеральными законами, поэтому законы субъектов РФ и подзаконные нормативные акты в предмет надзора в рамках данного направления не входят.

По видам деятельности прокурорский надзор ограничен исключительно процессуальной деятельностью дознавателей и органов дознания в рамках расследования конкретных уголовных дел.

8.4.3. Правовые средства надзора

Правовые средства прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей определяются уголовно-процессуальным законодательством.

Статья 37 УПК РФ устанавливает, что, осуществляя надзор, прокурор вправе:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

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

3) требовать от органов дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания;

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

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

6) отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;

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 порядке, установленном ст. 125 УПК РФ;

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

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

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

11) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

12) утверждать обвинительный акт по уголовному делу;

13) возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного акта и устранения выявленных недостатков.

Статья 214 УПК РФ предоставляет прокурору право отменять незаконные и необоснованные постановления о прекращении уголовного дела, вынесенные дознавателем.

Часть 3 ст. 223 УПК РФ устанавливает, что прокурор вправе продлить срок дознания до 30 суток, ч. 4 этой же статьи предоставляет прокурору района (города) право продлить срок дознания до 6 месяцев в необходимых случаях, в том числе связанных с производством судебной экспертизы. Кроме того, в исключительных случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи, срок дознания может быть продлен до 12 месяцев прокурором субъекта Федерации.

Статья 226 УПК РФ устанавливает, что прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему одно из следующих решений:

1) об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям ст. 225 УПК РФ со своими письменными указаниями. При этом прокурор может установить срок для производства дополнительного дознания не более 10 суток, а для пересоставления обвинительного акта – не более 3 суток;

3) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24–28 УПК РФ;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое.

Правовую основу надзора составляют:

Приказ Генпрокурора РФ от 27.11.2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».

Приказ Генпрокурора РФ от 07.05.2008 г. № 84 «О разграничении компетенций прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

Приказ Генпрокурора РФ от 12.10.2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

Приказ Генпрокурора РФ от 16.07.2010 г. № 284 «О порядке предоставления специальных донесений и иной обязательной информации».

Приказ Генпрокурора РФ от 01.11.2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора».

Приказ Генпрокурора РФ от 23.10.2014 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов».

Указание Генпрокурора РФ от 19.12.2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел».

Статья 10 Закона о прокуратуре устанавливает, что указания Генпрокурора РФ по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 2: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?
2. В чем заключается специфика прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?
3. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?
4. В чем специфика реализации правовых средств прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?

8.5. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей

8.5.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей представляет собой самостоятельное направление прокурорской деятельности в рамках рассматриваемой отрасли надзора, заключающееся в наблюдении Генеральным прокурором РФ, а также нижестоящими специально уполномоченными прокурорами за законностью принимаемых следователем процессуальных решений, выносимых актов и совершаемых действий, а также со-

блюдением прав, свобод и законных интересов лиц в ходе производства предварительного расследования в форме предварительного следствия.

Специфика прокурорского надзора заключается в том, согласно ст. 37 УПК РФ, в ходе досудебного производства прокурор помимо надзора также осуществляет функцию уголовного преследования. Однако в отличие от надзора за процессуальной деятельностью дознавателей он не располагает распорядительной властью, не осуществляет процессуальное руководство процессуальной деятельностью следователя. Прокурор освобождается от полномочий, позволяющих ему непосредственно вмешиваться в ход предварительного следствия и влиять на его производство. Он полностью лишается руководящей роли на предварительном следствии. Руководство предварительным следствием отграничивается от надзора и возлагается на руководителей соответствующих следственных органов. За прокурором остаются лишь полномочия по утверждению результатов предварительного следствия (обвинительного заключения).

Основная цель такого построения прокурорского надзора заключается в обеспечении большей самостоятельности следователей и повышении качества предварительного следствия. Прокурор, не отвечая за результаты предварительного следствия, не руководствуется ведомственным интересом при утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд. Более того, по каждому поступившему делу он оценивает его качество с позиции перспектив дальнейшего поддержания обвинения в суде, поскольку именно прокурор несет персональную ответственность за успешную реализацию и состоятельность государственного обвинения. В этой связи он не заинтересован в направлении в суд некачественных уголовных дел. Кроме того, учитывая его право рассматривать жалобы на действия и решения следователя в ходе досудебного производства, у прокурора уже до поступления уголовного дела формируется представление о качестве проведенного предвари-

тельного следствия по конкретному уголовному делу, что позволяет принимать ему решение о судьбе уголовного дела независимо от мнения следователя или руководителя следственного органа.

Прокурорский надзор носит инициативный характер: прокурор реализует предоставленные ему правовые средства независимо от мнения и желания следователя или руководителя следственного органа.

Другая особенность прокурорского надзора на данном направлении заключается в том, что содержание прокурорского надзора полностью определяется уголовно-процессуальным законом, который, в свою очередь, сужает предмет прокурорского надзора, ограничивая его лишь наблюдением за процессуальной деятельностью следователей, оставляя все прочие вопросы, возникающие в ходе производства предварительного следствия, общему надзору.

Уголовно-процессуальный характер прокурорского надзора означает, что предмет надзора ограничивается материалами конкретного уголовного производства.

Перед прокурорским надзором за законностью процессуальной деятельности следователя стоят те же задачи, что и перед отраслью в целом: соблюдение прав и свобод лиц, вовлеченных в предварительное следствие; защита интересов общества и государства в части исполнения требований законов о быстром и полном раскрытии преступлений; обеспечение правильного применения уголовного и уголовно-процессуального закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности.

Между тем у этого направления существуют свои специальные, свойственные только ему цели и задачи. Основной целью прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности следователя является обеспечение соблюдения и исполнения требований уголовного и уголовно-процессуального закона при утверждении обвинительного заключения по уголовному делу. Эта цель достигается через решение следующих задач:

1) тщательное изучение при утверждении обвинительного заключения соответствия выводов предварительного следствия фактическим обстоятельствам дела;

2) соблюдение уголовно-процессуальных норм при выполнении следственных действий;

3) обеспечение законного и обоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Таким образом, сущность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователя заключается в обеспечении принятия законного и обоснованного решения о привлечении лица к уголовной ответственности, достижения качественных результатов предварительного следствия для успешного поддержания в суде государственного обвинения.

8.5.2. Предмет и пределы надзора

Статья 29 Закона о прокуратуре в общем виде определяет предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие. Согласно этой статье, предмет надзора составляют:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина при производстве предварительного следствия;

2) законность проведения предварительного следствия;

3) законность решений, принимаемых органами предварительного следствия.

Предмет надзора уточняется с учетом требований уголовно-процессуального законодательства и включает в себя надзор за законностью и обоснованностью:

- возбуждения уголовного дела следователями;
- задержания подозреваемого в совершении преступления;
- привлечения в качестве обвиняемого;
- применения мер пресечения и процессуального принуждения;
- приостановления и прекращения предварительного следствия;
- утверждения обвинительного заключения;

- заключения досудебного соглашения о сотрудничестве;
- соблюдения прав и законных интересов потерпевших;
- решения вопроса об освобождении лица, совершившего преступление, от уголовной ответственности.

По уголовным делам в отношении несовершеннолетних прокурор надзирает за выполнением всех правовых гарантий, предусмотренных действующим законодательством для данной категории лиц.

Предметом прокурорского надзора охватывается вынесение процессуальных актов, принимаемых следователем решений и совершаемых им в ходе расследования уголовного дела действий.

Поскольку прокурорский надзор охватывает исключительно процессуальную деятельность, предел по кругу поднадзорных лиц ограничивается только субъектами, могущими проводить предварительное следствие и осуществлять процессуальное руководство. Согласно ст. 38, 39, 146, 151, 163 УПК РФ, перечень поднадзорных субъектов включает в себя процессуальную деятельность:

- следователей и руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;
- следователей и руководителей следственных органов Следственного департамента МВД России;
- следователей и руководителей следственных органов следственных подразделений ФСБ России.

Надзор за процессуальной деятельностью следователей разных ведомств осуществляется в едином правовом режиме. Его формы не меняются в зависимости от ведомственной принадлежности следственного органа.

По кругу нормативно-правовых актов пределы прокурорского надзора составляют:

- общепризнанные нормы и принципы международного права;
- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы РФ;
- ратифицированные и вступившие в установленном порядке международные договоры и соглашения, касающиеся вопросов

международного сотрудничества и взаимной правовой помощи по уголовным делам (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);

– федеральные законы РФ, регулирующие вопросы производства предварительного следствия: УПК РФ и иные федеральные законы (например, ФЗ РФ «О следственном комитете Российской Федерации и т.п.).

Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, вопросы предварительного следствия отнесены к исключительному ведению РФ и в соответствии со ст. 1 УПК РФ могут регулироваться исключительно федеральными законами, поэтому законы субъектов РФ и подзаконные нормативные акты в предмет надзора в рамках данного направления не входят.

По видам деятельности прокурорский надзор ограничен исключительно процессуальной деятельностью следователей и руководителей следственных органов в рамках расследования конкретных уголовных дел.

8.5.3. Правовые средства надзора

Правовые средства прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей определяются уголовно-процессуальным законодательством.

Статьи 37, 140, 146, 148, 151, 172, 175, 185, 208, 211, 213, 214 УПК РФ устанавливают, что, осуществляя прокурорский надзор в данной сфере, прокурор вправе:

1) требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия;

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

3) по мотивированному письменному запросу знакомиться с материалами уголовного дела;

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

5) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета РФ с обязательным указанием оснований такой передачи;

6) отменять постановление следователя о приостановлении предварительного следствия;

7) отменять постановление следователя о прекращении предварительного следствия;

8) давать согласие на сохранение в тайне факта задержания подозреваемого;

9) утверждать обвинительное заключение уголовному делу;

10) возвращать уголовное дело следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

В случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с 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. В случае несогласия руководителя вышестоя-

щего следственного органа с указанными требованиями прокурора прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

Статья 221 УПК РФ определяет, что прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением и в течение 10 суток принимает по нему одно из следующих решений:

1) об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд;

2) выносит мотивированное постановление о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;

3) выносит мотивированное постановление о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

Прокурор вправе отменить меру пресечения в виде ареста, если установит, что следователь нарушил требования УПК РФ о содержании обвиняемого под стражей и предельный срок ареста истек.

Постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано им с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору РФ с согласия предсе-

дателя Следственного комитета РФ либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Вышестоящий прокурор в течение 72 часов с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений:

- 1) об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;
- 2) об отмене постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

После утверждения обвинительного заключения прокурор направляет уголовное дело в суд, о чем уведомляет обвиняемого, его защитника, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и (или) представителей и разъясняет им право заявлять ходатайство о проведении предварительного слушания в порядке, установленном гл. 15 УПК РФ.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей прокурор использует правовые средства, предоставляемые ему исключительно УПК РФ.

Основными актами прокурорского надзора служат: требования, постановления, согласия, представление, указания прокурора и утверждение обвинительного заключения.

Правовую основу прокурорского надзора составляют:

– Приказ Генпрокурора РФ от 27.11.2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».

– Приказ Генпрокурора РФ от 07.05.2008 г. № 84 «О разграничении компетенций прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

– Приказ Генпрокурора РФ от 12.10.2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

– Приказ Генпрокурора РФ от 01.11.2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора».

– Приказ Генпрокурора РФ от 28.12.2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 2: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей?
2. В чем заключается специфика прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей?
3. Что включает в себя предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей?
4. Какие задачи стоят перед прокурорским надзором за процессуальной деятельностью следователей?
5. Какими правовыми средствами обладает прокурор, осуществляя надзор за процессуальной деятельностью следователей?

Глава 9. Прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера

9.1. Понятие и специфика надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера представляет собой самостоятельную отрасль прокурорского надзора, заключающуюся в наблюдении Генеральным прокурором РФ и специально уполномоченными нижестоящими прокурорами за исполнением законов органами и должностными лицами, исполняющими уголовные наказания и иные меры принудительной изоляции от общества, а также соблюдением прав и свобод лиц, в отношении которых эти меры исполняются.

Специфика данной отрасли надзора заключается в следующем:

1. Прокуратура выступает в роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в соответствующих учреждениях лиц, так как свободный доступ иных субъектов, способных обеспечить и защитить их права и свободы, существенно ограничен.

2. Поскольку содержание деятельности поднадзорных органов и учреждений заключается в непосредственной реализации мер принудительной изоляции, предусматривающих существенное стеснение и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прокурорский надзор в данной отрасли носит инициативный характер. Лицо, в отношении которого реализуются

меры принудительной изоляции, находится в зависимом от соответствующего органа или учреждения положении. В этой связи оно не всегда самостоятельно может отстаивать свои права, свободы и законные интересы, а также обращаться за их защитой и обеспечением. В этих условиях только инициативный характер надзора в полной мере может обеспечить надлежащее исполнение закона и соблюдение прав и свобод лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества.

3. Осуществляя полномочия в сфере принудительной изоляции, прокурор использует не только надзорные полномочия, но также наделен распорядительной властью. Вместе с тем властно-распорядительный характер полномочий в данной отрасли надзора имеет специфику: во-первых, прокурор не наделен полномочиями по фактической реализации приговоров или иных решений и принудительной изоляции; во-вторых, органы и учреждения, исполняющие наказания или иные назначенные судом меры принудительного характера, организационно не подчинены прокурору.

Властно-распорядительный характер полномочий прокурора выражается в том, что, во-первых, прокурор вправе выносить обязательные для органов и учреждений, исполняющих наказания и иные назначаемые судом принудительные меры, требования и постановления относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения (ст. 34 Закона о прокуратуре); во-вторых, указанные требования прокурора подлежат исполнению независимо от того, обжалованы они или нет.

9.2. Предмет и пределы надзора

Согласно ст. 32 Закона о прокуратуре, предмет надзора данной отрасли охватывает:

1) законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

2) соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

3) законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Пределы надзора включают в себя:

По кругу субъектов – органы и учреждения, исполняющие назначенные судом меры уголовно-правового, уголовно-процессуального и иного характера, заключающиеся в продолжительном ограничении прав и свобод соответствующего лица, вопрос о применении которых разрешается в уголовно-процессуальном или судебном порядке:

- исправительные колонии различных режимов в системе ФСИН России;

- воспитательные колонии различных режимов в системе ФСИН России;

- лечебно-исправительные учреждения ФСИН России;

- тюрьмы в системе ФСИН России;

- арестные дома в системе ФСИН России;

- дисциплинарные воинские части (отдельные дисциплинарные батальоны и роты) Минобороны РФ;

- гарнизонные или войсковые гауптвахты в подразделениях Минобороны РФ;

- изоляторы временного содержания в системе МВД России;

- изоляторы временного содержания в системе Федеральной пограничной службы России;

- следственные изоляторы ФСИН России;

- управления ФСИН России в субъектах РФ;

- уголовно-исполнительные инспекции в составе ФСИН России;

- психиатрические стационары специального типа Минздрава России;
- психиатрические стационары специального типа с интенсивным наблюдением Минздрава России;
- специальные учебные воспитательные заведения Министерства просвещения РФ;
- специальные учебные воспитательные заведения закрытого типа Министерства просвещения РФ.

По кругу нормативно-правовых актов пределы прокурорского надзора включают в себя надзор за исполнением требований, содержащихся в широком круге нормативно-правовых актов, включающем в себя помимо законов и общепризнанных норм международного права, также специальные международные правовые и подзаконные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование отношений в сфере исполнения приговора и иных судебных решений, предполагающих ограничение основных конституционных прав и свобод человека и гражданина:

1. Общепризнанные нормы (принципы) международного права в части установления основных естественных прав человека, в том числе в отношении лиц, находящихся в местах принудительной изоляции и (или) отбывающих меры изоляции, являющиеся составной частью правовой системы Российской Федерации и непосредственно включенные в российское национальное право:

- Всеобщая декларация прав человека, принятая ГА ООН 10.12.1948;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966;
- Конституция Российской Федерации.

2. Ратифицированные в установленном порядке международные договоры и соглашения. Применительно к данной отрасли надзора предмет надзора прокуратуры, как правило, исчерпывает-

ся надзором за исполнением требований, содержащихся в: а) ратифицированных в установленном порядке многосторонних международных договорах и соглашениях (конвенциях); б) двухсторонних договорах и соглашениях о международно-правовой помощи (сотрудничестве) в части определения порядка и условий экстрадиции (передачи) осужденных для отбывания наказания и иных мер принудительной изоляции, а также применения к подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений мер предварительной изоляции от общества.

Первая группа актов включает в себя такие основные международные документы, как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые ООН в 1955 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984 г., и др.

Вторая группа более многочисленна и включает в себя двухсторонние договоры (соглашения, конвенции) о (взаимной) правовой помощи (и правовых отношениях между Россией и соответствующими странами). В настоящий момент ратифицировано около 60 подобных договоров. Что касается надзора за применением международных стандартов исполнения и отбывания принудительной изоляции от общества, то их применение с формальных позиций не является обязательным и в этой связи не охватывается предметом пенитенциарного надзора прокуратуры.

На уровне национального законодательства надзор прокуратуры, помимо Конституции РФ, включает в себя также наблюдение за исполнением и соблюдением требований федеральных законов РФ. Основными из них служат:

- Уголовный кодекс РФ;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ;
- Уголовно-исполнительный кодекс РФ;
- ФЗ РФ № 103-ФЗ от 15.07.1995 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Закон о содержании под стражей);

– Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;

– Закон РФ № 3185-1 от 02.07.1992 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

– ФЗ РФ № 92-ФЗ от 07.05.2009 «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением»;

– ФЗ РФ № 76-ФЗ от 10.06.2008 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и др.

Вопросы принудительной изоляции от общества относятся к исключительно федеральному уровню регулирования, законов субъектов Федерации, регулирующих исполнение и отбывание мер принудительной изоляции, нет. Поэтому в этой части предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается наблюдением за исполнением федеральных законов.

Следующий блок нормативно-правовых актов, входящих в предмет надзора прокуратуры в рамках данной отрасли, образуют подзаконные нормативно-правовые акты. Причем предметом охватываются подзаконные нормативно-правовые акты как общего, так ведомственного характера.

К первым относятся указы Президента РФ и постановления (распоряжения) Правительства РФ, носящие нормативный характер. К примеру:

– Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.);

– Указ Президента РФ № 1313 от 13.10.2004 г. «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (с изм. на 01.07.2020);

– Указ Президента РФ № 1314 от 13.10.2004 г. «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (с изм. на 01.01.2020) и др.;

– Постановление Правительства РФ от 28.02.1996 г. № 221 «Об утверждении Правил обязательного медицинского освидетельствования лиц, находящихся в местах лишения свободы, на выявлении вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (с послед. изм. и доп.);

– Постановление Правительства РФ № 1254 от 30.10.1998 г. «Вопросы уголовно-исполнительной системы» (в ред. 31.01.2012);

– Постановление Правительства РФ № 974 от 02.08.1997 г. «Об утверждении норм создания материально-технической базы для организации воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях» и др.

Предметом надзора прокурора в рамках этой отрасли также охватывается наблюдение за исполнением требований, содержащихся в ведомственных нормативно-правовых актах, регулирующих вопросы принудительной изоляции. К числу таких ведомств относятся: Минюст России, ФСИН России, МВД РФ, ФСБ РФ, Минобороны РФ и Минздрав России:

– Приказ Минюста России от 16.12.2016 г. № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» (с послед. изм. и доп.);

– Приказ Минюста РФ от 14.10.2005 г. № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» (с послед. изм. и доп.);

– Приказ Минздрава России Минюста России от 28.08.2001 г. № 346/254 «Об утверждении Перечня медицинских противопоказаний к отбыванию наказания в отдельных местностях Российской Федерации осужденными к лишению свободы» (с послед. изм. и доп.) и др.

По видам поднадзорной деятельности предел надзора ограничивается только деятельностью, направленной на реализацию уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и иных принудительных мер, накладываемых судом.

Прокурор не вправе вмешиваться в отношения, уходящие в область педагогики, психологии и пенологии. Поднадзорные правовые

отношения устанавливаются соответствующими правовыми актами: протоколом задержания, постановлением судьи о предварительном заключении и приговором суда или постановлением (определением) апелляционной, кассационной или надзорной инстанции. При этом оценка законности и обоснованности этих решений также не входит в предмет данной отрасли прокурорского надзора.

В соответствующих директивах Генеральной прокуратуры РФ предмет раскрывается более детально путем указания на конкретные виды охватываемые надзором деятельности лиц, исполняющих принудительную изоляцию, основания их возникновения и порядок протекания.

- Как правило, это такие вопросы, как
- соблюдение сроков принудительной изоляции;
 - законность водворения и освобождения от принудительной изоляции;
 - порядок, режим и условия содержания и отбывания принудительной изоляции;
 - досрочное освобождение от принудительной изоляции,
 - законность дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
 - законность привлечения к труду, обеспечения образования и воспитания лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
 - законность оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности в условиях принудительной изоляции;
 - законность рассмотрения и разрешения обращений лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
 - правовое положение лиц, отбывающих принудительную изоляцию.

9.3. Правовые средства надзора

Правовые средства имеют целью предотвращение возможных нарушений закона и рассчитаны на применение прокурором при личном, непосредственном ознакомлении с деятельностью соот-

ветствующих органов и учреждений. Они направлены на немедленное устранение выявленных нарушений законности. Требования прокурора относительно правил отбывания наказаний обязательны для исполнения соответствующими органами и учреждениями и подлежат исполнению независимо от их обжалования.

Правовые средства прокурорского надзора закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином специальном законодательстве (в частности, в УИК РФ, Законе о содержании под стражей и т.п.).

Действующее законодательство устанавливает, что при осуществлении прокурор вправе:

1. Посещать в любое время соответствующие органы и учреждения. Прокурор осуществляет посещение без специального разрешения или повода. Продолжительность посещения не ограничена временем; периодичность устанавливается либо приказами Генпрокурора РФ, либо самим надзирающим прокурором, но, как правило, не реже одного раза в месяц. Посещение предполагает обследование всех помещений данного органа или учреждения. Оно практически всегда сопровождается проверкой.

Статья 24 УИК РФ предусматривает право Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, подчиненных им прокуроров, а также прокуроров, непосредственно осуществляющих надзор за исполнением наказаний на соответствующих территориях, без специального разрешения посещать учреждения и органы, исполняющие наказания.

Приказами Генерального прокурора РФ надзирающим прокурорам предписывается проверять законность содержания лиц в местах принудительной изоляции в нерабочее время.

2. Опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Круг вопросов не ограничен и, как правило, включает в себя выяснение условий и оснований содержания лиц в данных учреждениях, при этом особое внимание уделяется материально-бытовому или медико-санитарному состоянию.

3. Проводить личный прием осужденных, задержанных и заключенных под стражу.

4. Рассматривать и разрешать жалобы указанных лиц.

5. Знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера. Прокурор также вправе ознакомиться с оперативными материалами.

6. Требовать от администраций соответствующих органов и учреждений создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

7. Требовать от руководителей соответствующих органов и учреждений проведения проверок и ревизий подведомственных им органов и учреждений, а также должностных лиц.

8. Проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации соответствующих органов и учреждений.

9. Требовать объяснения от должностных лиц соответствующих органов и учреждений.

10. Вносить протесты и представления.

Протест прокурора вносится, когда требуется отменить не соответствующий закону акт администрации органа или учреждения и восстановить нарушенные им права. До рассмотрения протеста администрация должна приостановить действие опротестованного акта.

Б.М. Спиридонов рассматривал в качестве самостоятельного средства прокурорского надзора приостановление исполнения противоречащих закону приказов и распоряжений администраций органов и учреждений, исполняющих наказания. По его мнению, его самостоятельность обусловлена тем, что оно предшествует опротестованию, но не сливается с ним. Однако, учитывая, что приостановление исполнения незаконного акта всегда предшествует его опротестованию, его необходимо рассматривать не как самостоятельное средство, а как особенность внесения протеста в данной отрасли надзора.

Представление вносится в тех случаях, когда наряду с устранением нарушений возникает необходимость в принятии мер по ликвидации причин и условий, их порождающих. Оно основывается на обобщенных данных о состоянии законности в поднадзорных учреждениях, анализе практики прокурорского надзора, материалах проверки, ведомственного и судебного контроля, жалоб, заявлений и иных обращений, поступивших в прокуратуру.

В литературе спорным является вопрос о праве прокурора приносить предостережение. По мнению некоторых ученых, прокурор вправе приносить предостережение и в этой отрасли надзора, хотя Закон о прокуратуре прямо не предусматривает такой возможности. На наш взгляд, учитывая специфику поднадзорных отношений, едва ли можно вести речь о данной мере прокурорского реагирования.

11. Возбуждать дела об административных правонарушениях.

12. В случае обнаружения признаков преступления выносить мотивированное постановление о направлении материалов по подследственности для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

13. Отменять своим постановлением дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, задержанных, заключенных под стражу, или осужденных.

14. Немедленно освобождать указанных лиц своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Часть 2 ст. 33 Закона о прокуратуре возлагает на надзирающих прокуроров обязанность по немедленному освобождению каждого, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

15. Давать согласие на отдельные действия администрации исправительных органов и учреждений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы осужденных:

– санкцию прокурора субъекта РФ или заместителя на мотивированное постановление дознавателя о переводе или оставлении осужденных к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительных колониях для производства следственных действий по делам о преступлениях, совершенных другими лицами, в следственный изолятор на срок до 2 месяцев (ст. 77-1 УИК РФ);

– согласие Генерального прокурора РФ на мотивированное постановление дознавателя о переводе или оставлении осужденных к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительных колониях для производства следственных действий по делам о преступлениях, совершенных другими лицами, в следственный изолятор на срок до 3 месяцев (ст. 77-1 УИК РФ);

– согласие прокурора на мотивированное постановление начальника тюрьмы о содержании подозреваемого или обвиняемого в одиночной камере (ч. 1 ст. 131 УИК РФ);

– согласие прокурора на содержание в камере с несовершеннолетними положительно характеризующегося взрослого осужденного, впервые привлекаемого к уголовной ответственности за преступление, не относящееся к тяжким (ст. 33 Закона о содержании под стражей);

– санкцию прокурора на постановление начальника воспитательной колонии об оставлении воспитательной колонии осужденных, достигших 18 лет (ч. 3 ст. 139 УИК РФ);

– согласие прокурора на введение режима чрезвычайных условий (стихийные бедствия, массовые беспорядки, групповое неповиновение) на срок до 30 суток в исправительном учреждении в порядке ст. 85 УИК РФ.

16. Присутствовать при исполнении приговора в виде смертной казни (ч. 2 ст. 186 УИК РФ).

17. Давать устные и письменные предложения администрациям исправительных учреждений, касающиеся соблюдения правил отбывания наказания.

18. Особым правовым средством, характерным для данной отрасли, является вынесение требований прокурора о соблюдении

правил режима и условий содержания, привлечения осужденных к труду и др. Особенность данного средства надзора заключается в том, что оно подлежит обязательному исполнению администрацией соответствующего органа или учреждения; может выноситься как в устной, так и в письменной форме; его обжалование, как отмечалось выше, не приостанавливает его исполнения. Прокурор вправе устанавливать конкретное время для его исполнения по своему усмотрению.

18. Другой особенностью реализации правовых средств в данной отрасли является то, что прокурор вправе использовать такой акт прокурорского реагирования, как постановление для истребования приказов и распоряжений поднадзорных органов и учреждений. Другими словами, постановление в этом случае служит формой реализации распорядительной власти прокурора.

Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера составляют:

– Приказ Генпрокурора РФ от 16.01.2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

– Приказ Генпрокурора РФ от 04.04.2016 г. № 199 «Об утверждении Типового положения о прокуратуре по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях».

– Указание Генпрокурора РФ от 05.03.2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора».

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.

2. Воронин О.В. Становление пенитенциарного надзора в России: Томск: Изд-во НТЛ, 2010.

3. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.

4. Воронин О.В. О некоторых видах принудительной изоляции от общества, известных российскому законодательству // Уголовная юстиция. 2013. № 2(2).

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

6. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 2: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера?

2. В чем заключается специфика прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера?

3. Что включает в себя предмет данной отрасли?

4. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера?

5. В чем специфика реализации правовых средств в данной отрасли?

Глава 10. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

10.1. Понятие, значение и специфика надзора

Надзор за исполнением законов судебными приставами представляет собой отдельное направление прокурорской деятельности, заключающееся в наблюдении Генеральным прокурором РФ и специально уполномоченными нижестоящими прокурорами за исполнением судебными приставами требований федерального законодательства, касающихся исполнения решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также других органов и учреждений, которым законом предоставлено право возлагать на лиц обязанности по передаче соответствующего имущества, денежных средств либо совершения в их пользу определенных действий или воздержания от совершения данных действий, а также исполнения требований закона о соблюдении порядка деятельности судов.

Закон о прокуратуре закрепляет данное направление прокурорской деятельности наряду с отраслями прокурорского надзора. Вместе с тем выделение надзора за исполнением законов судебными приставами в отдельную отрасль вызывает дискуссии.

Сторонники признания прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами отдельной отраслью считают, что в процессе исполнительного производства складываются особые правовые отношения принудительного характера, допускающие существенное ограничение основных конституционных прав, свобод и законных интересов лиц в распорядительном внесудебном порядке. В этой связи для обеспечения законности и защиты прав, свобод и законных интересов указанных лиц необходимо осуществление целой системы надзорных мер аналогично тому, как

осуществляется надзор за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими назначенные судом наказания и иные меры уголовно-правового характера, или надзор за исполнением законов при производстве оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования. Поэтому прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами организационно-методически должен быть выделен из общенадзорной прокурорской деятельности на самом высоком уровне – в отдельную отрасль прокурорского надзора.

Противники выделения данного направления деятельности в отдельную отрасль полагают, что деятельность судебных приставов в силу зависимого от судебной власти характера не обладает достаточной комплексностью для признания ее в качестве самостоятельной отрасли. Узкое содержание правовых отношений, складывающихся в исполнительном производстве, и зависимый от судебных органов характер деятельности судебных приставов не позволяют прокурору реализовать всю полноту надзорных мер, свойственных для отдельной отрасли надзора. К тому же сам Закон о прокуратуре не закрепляет отдельные правовые средства надзора за судебными приставами. Прокурор, надзирая за их деятельностью, фактически использует общенадзорные полномочия.

На сегодняшний день прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами представляет собой формирующуюся самостоятельную отрасль прокурорского надзора.

Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами имеет свою специфику.

Во-первых, в силу того, что в ходе исполнительного производства возможно существенное ограничение конституционных прав, свобод и законных интересов лиц со стороны судебных приставов, надзор носит инициативный характер. Во-вторых, поскольку при исполнении судебных решений административная деятельность тесно переплетается с судебной, надзор носит комплексный характер, включая отдельные элементы участия в суде. В этой связи од-

ним из направлений деятельности прокурора в данной сфере является участие в судебных заседаниях при разрешении вопросов исполнительного производства и законности выносимых судебных актов.

Основные задачи прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами заключаются в обеспечении:

1) законности осуществления исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов;

2) безусловного исполнения требований закона о соблюдении порядка деятельности судов;

3) законности розыска должников организаций, а также имущества должников;

4) интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства;

5) соблюдения и исполнения Положения о Федеральной службе судебных приставов об организации приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением о принятии решений в установленный законодательством РФ срок.

10.2. Предмет и пределы надзора

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами определяется ст. 21 Закона о прокуратуре с учетом положений действующего законодательства, регулирующего деятельность судебных приставов. В предмет прокурорского надзора включают:

– соблюдение судебными приставами Конституции РФ и иных действующих на территории РФ законов;

– законность выносимых судебными приставами правовых актов;

- законность принимаемых судебными приставами решений и совершаемых действий;
- соблюдение прав и свобод лиц, вовлеченных в исполнительное производство.

Некоторые авторы уточняют предмет надзора, дополнительно включая в него обеспечение законности при:

- осуществлении исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов;
- осуществлении исполнительного производства по принудительному исполнению актов иных органов;
- осуществлении розыска должников и их имущества;
- рассмотрении и разрешении приставами жалоб и иных обращений граждан;
- возбуждении и реализации исполнительного производства.

Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами имеет четкие пределы.

По кругу поднадзорных субъектов. Предметом прокурорского надзора охватывается деятельность как судебных приставов-исполнителей, так и приставов, обеспечивающих порядок в судах.

На общенадзорном уровне в предмет надзора входит деятельность Федеральной службы судебных приставов РФ, службы судебных приставов Управления военных судов Министерства юстиции, управлений и отделов службы судебных приставов в субъектах Федерации, а также районных и межрайонных подразделений службы судебных приставов.

Прокурорским надзор охвачена деятельность Главного судебного пристава РФ, старших судебных приставов, приставов-исполнителей, ведущих конкретные исполнительные производства.

Деятельность дознавателей ФССП исключена из предмета надзора данной отрасли. Надзор за этой деятельностью осуществляется в рамках прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателей.

Пределы по кругу нормативно-правовых актов включают в себя прокурорский надзор за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в:

- общепризнанных нормах и принципах международного права;
- Конституции РФ;
- федеральных конституционных законах;
- ратифицированных и вступивших в установленном порядке международных договорах (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- федеральных законах.

К числу основных из них можно отнести: ФЗ РФ от 02.10.2007 г. № 229 «Об исполнительном производстве»; ФЗ РФ от 21.07.1997 г. № 118 «О судебных приставах»; ФЗ РФ от 01.10.2019 г. № 328 «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; АПК РФ, ГПК РФ, ГК РФ, УИК РФ, Таможенный кодекс РФ; Семейный кодекс РФ (ст.ст. 99 и 100, регулирующие заключение соглашений об уплате алиментов); Налоговый кодекс РФ (ст. 47 о принудительном взыскании налога или сбора за счет иного имущества налогоплательщика-организации или налогового агента-организации); Трудовой кодекс РФ (гл. 60 «Вопросы рассмотрения и исполнения решений по трудовым спорам»); КоАП РФ (вопросы, касающиеся порядка принудительного исполнения постановлений о наложении штрафа, конфискации и возмещения имущественного ущерба); Закон РФ «О международном коммерческом арбитраже» от 07.07.1993 г. (ст. 35 и 36, регулирующие вопросы выдачи судами исполнительных листов в связи с решениями международных коммерческих арбитражей); иные федеральные законы.

Подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты.

По видам поднадзорной деятельности пределы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами ограничиваются:

1) деятельностью судебных приставов-исполнителей, связанной с исполнением решений судов, а также других органов и учрежде-

ний, которым законом предоставлено право возлагать на лиц обязанности по передаче соответствующего имущества, денежных средств либо совершения в их пользу определенных действий или воздержания от совершения данных действий.

2) деятельностью судебных приставов, направленной на обеспечение порядка деятельности судов.

10.3. Правовые средства надзора

Исполнительное производство включает в себя как сугубо административные (управленческо-распорядительные), так и имущественные отношения. В этой связи применяются различные формы прокурорского реагирования на нарушения закона. В первом случае прокурор реализует все полномочия, предусмотренные ст. 22–25 Закона о прокуратуре.

Усмотрев нарушения в деятельности судебных приставов, прокуроры выносят предостережения, протесты и представления, содержащие требования об устранении выявленных нарушений законодательства или отмене или замене противоречащих закону актов. Кроме того, в этой сфере активно применяется такое средство прокурорского реагирования, как заявление в суд.

Принесение протеста на противоречащий закону акт судебного пристава не всегда служит оптимальной формой прокурорского реагирования в силу того, что ни старший судебный пристав, ни главный судебный пристав не вправе отменить постановление судебного пристава-исполнителя. В этой связи более эффективным средством восстановления нарушенной законности является обращение в суд с соответствующим заявлением.

Учитывая также, что в ФЗ «Об исполнительном производстве» в качестве основания для приостановления исполнительного производства отсутствует протест прокурора, приоритет также должен быть отдан судебной форме обжалования, так как именно суд обладает полномочиями для вынесения окончательного решения

по вопросу определения законности того или иного действия судебного пристава-исполнителя. Принесение же протеста может привести к ситуации, когда отказ в его удовлетворении, сделанный в установленный десятидневный срок, явится препятствием для последующего обращения прокурора в суд по причине истечения установленного срока судебного обжалования. В этой связи в случае, когда прокурор все же считает целесообразным принесение протеста до передачи дела на рассмотрение суда, он должен устанавливать сокращенный срок.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурорами непосредственно в различные службы и подразделения судебных приставов на имя пристава, возглавляющего соответствующее подразделение. Не исключено принесение представления в адрес руководителя соответствующего подразделения юстиции субъекта Федерации.

В практике прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами используется и такое средство, как предостережение о недопустимости нарушения закона.

Прокурор вправе рассматривать и разрешать жалобы на действия или бездействия судебных приставов, а также вызывать их для дачи необходимых объяснений.

При обнаружении признаков преступления прокурор выносит постановление о направлении соответствующих материалов по подследственности для разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела.

При обнаружении признаков административного правонарушения прокурор выносит постановление о возбуждения дела об административном правонарушении.

Однако указанные формы прокурорского реагирования не применимы при наличии спора об имущественном праве. В этих случаях прокурор при наличии соответствующих оснований должен обращаться в суд или рекомендовать лицам, чьи права нарушены, сделать это самостоятельно.

Правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами составляет Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 1: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами?
2. В чем заключается специфика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами?
3. Что входит в предмет прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами?
4. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами?
5. Какими правовыми средствами обладает прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов судебными приставами?

Глава 11. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних

11.1. Понятие, значение и специфика надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних представляет собой осуществляемую на основе российского законодательства деятельность Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров по обнаружению и предотвращению нарушений законов о несовершеннолетних присущими прокуратуре методами и средствами с целью укрепления законности и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, а также обеспечению правомерности деятельности лиц, на которых законодательством возложены обязанности по обеспечению правового положения несовершеннолетних в России.

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних – самостоятельное, специфическое направление надзорной деятельности прокуратуры. Оно не образует отдельной отрасли прокурорского надзора, поскольку его предмет и формы входят частично в сферу общего надзора, частично в сферу других отраслей, а также в сферу участия прокурора в судебном разбирательстве по уголовным, гражданским и иным делам.

Надзор по делам несовершеннолетних представляет собой самостоятельный участок прокурорско-надзорной деятельности, одно из «сквозных» направлений прокурорского надзора, характеризующееся единством задач и методов работы.

Под участком прокурорско-надзорной деятельности необходимо понимать самостоятельное сквозное направление прокурорской деятельности, характеризующееся единым собственным предметом (объектом) и пределами надзора независимо от их отраслевой принадлежности. Таким образом, участок характеризуется:

1. Наличием обособленного предмета (объекта) надзора.

2. Предмет (объект) надзора образует деятельность поднадзорных лиц в сфере обеспечения, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, по своей правовой природе поднадзорной различным отраслям прокурорского надзора.

3. Различная отраслевая принадлежность призвана обеспечить оптимальную охрану и защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в каждом конкретном случае с помощью многообразных средств и способов прокурорского реагирования, присущих той или иной отрасли прокурорского надзора.

4. Для этой поднадзорной деятельности характерна высокая значимость для общества и государства; именно поэтому прокурорский надзор за ее законностью выделяется в отдельное особое направление прокурорского надзора.

Кроме того, обособление прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних обусловлено: а) объективно существующей в настоящее время системой законодательных актов, касающихся прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних; при этом этот круг нормативных актов включает в себя наряду с общепризнанными нормами международного права и федеральными законами также большой блок региональных нормативно-правовых актов (согласно п. «е» и «ж.1» ст. 72 Конституции РФ, эти вопросы отнесены к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации; б) системой органов и учреждений, на которых законом возложено исполнение указанных актов; в) кругом должностных лиц, граждан и учреждений, специально наделенных правами и обязанностями по воспитанию несовершеннолетних и молодежи; г) особенностью реализации правовых средств прокурорского надзора.

Впервые данный участок прокурорско-надзорной деятельности был выделен в отдельное направление в 1922 г. Следует отметить, что в настоящее время выделение прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в отдельную категорию имеет в большей степени теоретическое, а не прикладное значение.

Основной задачей прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних служит обеспечение прав, свобод и законных интересов детей в различных сферах общественной и государственной жизни. Кроме того, на органы прокуратуры возложены также задачи осуществления профилактической работы и пропаганды законов среди органов, учреждений и должностных лиц, обеспечивающих и защищающих права, свободы и законные интересы несовершеннолетних.

Поскольку несовершеннолетние в социальном плане представляют собой недостаточно защищенный слой граждан, государство создает им дополнительные гарантии. К числу правовых из них как раз и относится прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних носит инициативный характер независимо от отрасли или направления деятельности прокуратуры, в которой он осуществляется. Инициативный характер надзора объясняется тем, что несовершеннолетние не всегда могут сами добиваться восстановления нарушенных прав и законных интересов в силу возрастных особенностей (дети очень слабо ориентируются в социальном отношении, плохо знают свои права и реальные возможности их обеспечения) и зависимого положения от родителей, воспитателей и администрации соответствующих организаций и учреждений.

Кроме того, прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних носит комплексный характер, прокурор использует все правовые средства, предоставленные ему Законом о прокуратуре, а также иным федеральным законодательством.

11.2. Предмет и пределы надзора

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних определяется с учетом положений ст. 21, 26, 29 и 32 Закона о прокуратуре, а также иных законов, действующих

на территории РФ, регулирующих правовое положение несовершеннолетних.

В предмет прокурорского надзора традиционно включают:

1) соблюдение прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в различных областях государственной, экономической, культурной и семейной жизни со стороны поднадзорных лиц;

2) соблюдение прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних со стороны родителей и лиц, осуществляющих воспитание несовершеннолетних;

3) соблюдение прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных ими преступлениях, правонарушениях или дел о защите их интересов;

4) выявление причин и условий, которые, являясь нарушением законов, способствуют совершению несовершеннолетними преступлений и правонарушений либо преступлений и правонарушений в отношении несовершеннолетних.

В общем плане предметом прокурорского надзора охватывается наблюдение за:

– действиями, решениями и актами поднадзорных прокуратуре органов, учреждений, предприятий и организаций;

– поведением лиц, осуществляющих воспитание, заботу, обучение, а также обеспечение, охрану и защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних;

– соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних со стороны подзаконных прокуратуре лиц.

Соблюдение прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних и молодежи означает осуществление прокурорскими работниками деятельности, направленной на предотвращение нарушений, а также восстановление нарушенных прав и свобод несовершеннолетних и молодежи.

Кроме того, данное направление деятельности включает в себя также организацию работы по координации и взаимодействию с

поднадзорными органами и должностными лицами, чья деятельность направлена за защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних; организацию информационно-аналитической работы о состоянии исполнения законов о несовершеннолетних; организацию профилактической работы, направленной на предупреждение нарушений законодательства о несовершеннолетних, выявление условий, им способствующих, и причин, их порождающих.

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и включает в себя несколько направлений. Основными из них являются: осуществление надзора за исполнением законов об образовании; за исполнением законодательства о трудоустройстве и трудовой занятости несовершеннолетних; за исполнением законодательства об охране здоровья несовершеннолетних; за исполнением законодательства об охране прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; за исполнением законодательства по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; об исполнении законодательства об усыновлении, опеке и попечительстве.

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних имеет четкие пределы.

По кругу поднадзорных лиц данное направление прокурорской деятельности включает в себя надзор за:

1. Системой органов и учреждений, обеспечивающих и охраняющих права, свободы и законные интересы несовершеннолетних, состоящей из:

– комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемых органом местного самоуправления и занимающихся выявлением случаев нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатков в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– органов опеки и попечительства – выявлением несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;

– органов управления социальной защитой населения – выявлением несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

– органов внутренних дел – выявлением родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;

– органов управления здравоохранением – выявлением несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ;

– органов управления образованием – выявлением несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях;

– органов по делам молодежи – выявлением несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в этой связи в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

2. Кругом должностных лиц, граждан и учреждений, специально наделенных правами и обязанностями по воспитанию несовершеннолетних. К специализированным учреждениям для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органам управления социальной защитой населения относятся:

– социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, осуществляющие профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

– социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в экстренной социальной помощи государства;

– центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, и оказания им содействия в дальнейшем устройстве.

К специальным учебно-воспитательным учреждениям открытого типа органов управления образованием относятся:

- специальные общеобразовательные школы открытого типа;
- специальные профессиональные училища открытого типа.

К специальным учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа органов управления образованием относятся специальные общеобразовательные школы закрытого типа. Воспитательные учреждения также включают в себя мужские и женские воспитательные колонии строгого и общего режима. Кроме того, в эту группу также входят родители, опекуны, попечители и патронатные семьи.

По кругу нормативно-правовых актов предмет надзора включает в себя:

1. Общепринятые нормы (принципы) международного права.
2. Нормы (принципы) международного права, регулирующие правовое положение несовершеннолетних:
 - Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.;
 - Конвенцию № 103 об охране материнства от 28 июня 1952 г.;
 - Конвенцию № 138 о минимальном возрасте для приема на работу от 26 июня 1973 г.;
 - Конвенцию № 79 об ограничении ночного труда детей и подростков на непромышленных работах от 9 октября 1946 г.;

– Конвенцию № 90 о ночном труде подростков в промышленности от 10 июля 1948 г.

3. Конституцию РФ.

4. Федеральные законы, регулирующие и охраняющие права, свободы и законные интересы несовершеннолетних:

– ФЗ РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г.;

– ФЗ РФ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г.;

– ФЗ РФ «Об образовании» от 17.07.1995 г.;

– ФЗ РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.07.1998 г.;

– Трудовой кодекс РФ (ст. 265–272);

– Уголовно-процессуальный кодекс РФ (ст. 420–432);

– Семейный кодекс РФ;

– Уголовный кодекс РФ;

– Уголовно-исполнительный кодекс РФ и другие федеральные законы.

5. Подзаконные нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

6. Ведомственные нормативно-правовые акты различных федеральных министерств и ведомств.

7. Законы субъектов РФ, регулирующие правовое положение несовершеннолетних. Применительно к Томской области такими актами служат:

– Закон Томской области от 23 ноября 1998 г. № 27-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав»;

– Закон Томской области от 28 августа 2002 г. № 68-ОЗ «Об основных гарантиях прав ребенка на территории Томской области»;

– Закон Томской области от 02 декабря 2004 г. № 1575-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» и другие законы.

По видам поднадзорной деятельности прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних включает в себя все виды деятельности поднадзорных лиц, касающиеся несовершеннолетних.

11.3. Правовые средства надзора

Основная особенность реализации правовых средств заключается в том, что при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в рамках конкретного направления прокурорской деятельности прокурором используются полномочия, соответствующие для этой отрасли или направления деятельности. Например, при рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением законов о несовершеннолетних в рамках общего надзора прокурор использует полномочия, предусмотренные для данной отрасли. В этой связи, учитывая, что прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи носит сквозной характер и осуществляется при реализации всех направлений прокурорской деятельности, можно сделать вывод о том, что при его осуществлении предусматривается реализация всех полномочий, которыми наделен прокурор. Поэтому общие полномочия прокурора определяются ст. 22, 27, 30, 33, 35 и 36 Закона о прокуратуре.

Аналогично складывается ситуация и при вынесении актов прокурорского реагирования – при осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних прокурор может выносить все акты реагирования, предусмотренные Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством: протест, представление, предостережение, постановление, заявление в суд, указание, требование и т.п.

Практика показывает, что наиболее часто применяемыми средствами выявления, устранения и предупреждения нарушения законов о несовершеннолетних и молодежи служат:

1. Истребование и проверка законности правовых актов, издаваемых учреждениями, предприятиями и организациями в отношении несовершеннолетних. Данное правовое средство применяется регулярно, независимо от поступления сигналов о нарушении законов, в учреждениях, осуществляющих обучение, воспитание несовершеннолетних и молодежи и охрану и обеспечение их прав, – не реже одного раза в год. Истребование правовых актов может производиться напрямую в прокуратуру или же возможно проведение проверки их содержания непосредственно на месте в соответствующей организации и учреждении.

2. Требование к руководителям учреждений, предприятий и организаций о проведении проверок и ревизии деятельности подконтрольных и подведомственных им органов и должностных лиц. Обращения о проведении проверок оформляются в виде требований или решений. Выносить и подписывать их могут как прокуроры, так и их заместители.

3. Требование к руководителям учреждений, предприятий и организаций о выделении специалистов для выяснения вопросов, возникающих в ходе надзора. Подобное требование прокурор вправе ставить независимо от наличия сигналов о нарушениях законов. Специалист может привлекаться для непосредственного участия в проводимой прокурором проверке, а также для консультирования в ходе выявления и устранения нарушений законов в иных случаях.

4. Проверки исполнения законов. Как правило, в ходе осуществления надзора за исполнением законов о несовершеннолетних проводятся специализированные и комплексные проверки. К примеру, при проверке исполнения законов об образовании может быть проверено соблюдение законов при приеме учащихся в конкретное учебное заведение или во все учебные заведения района. Проверке может подлежать одна сфера деятельности либо вся деятельность учебного заведения.

При комплексной проверке проверяются основные функции учреждения либо какая-то основная функция (к примеру, работа с

родителями) во всех имеющих отношение к делу организациях района или города (образование, дошкольное воспитание, внешкольные учреждения и пр.). Относительно состояния здоровья несовершеннолетних проверки проводятся в органах здравоохранения и физического воспитания. Вопросы беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних – функции комиссий по делам несовершеннолетних и защиты их прав, подразделений по работе с несовершеннолетними в органах внутренних дел и других учреждениях социальной защиты населения.

5. Проверка законности административного задержания несовершеннолетних и применения к ним мер воздействия за административные правонарушения. Указанные проверки носят инициативный характер, проводятся в РОВД и комиссиях по делам о несовершеннолетних и защите их прав регулярно, независимо от наличия сигналов о нарушениях законов.

6. Получение от должностных лиц объяснений. Объяснения могут быть получены в ходе проверки непосредственно на проверяемом объекте либо при вызове в прокуратуру. Объяснения могут быть устные и письменные. Письменные объяснения целесообразны в тех случаях, когда в них могут содержаться сведения о нарушениях закона. Объяснения в письменной форме получают также от лиц, в отношении которых прокурором может быть поставлен вопрос о привлечении к дисциплинарной или административной ответственности.

7. Использование материалов судебно-следственной практики и дел об административных правонарушениях подростков. Прокурор применяет меры прокурорского реагирования по результатам расследования и рассмотрения отдельных дел и материалов. Обобщенные данные используются для вынесения представлений, планирования дальнейших проверок и т.п.

8. Требование прокурора об устранении выявленных нарушений законов. Эта форма прокурорского реагирования применяется тогда, когда выявленное или ставшее известным правонарушение

не является значительным, когда оно единично, а прокурор может полагать, что такое обращение (требование) повлечет за собой устранение нарушения. В практике прокурорского надзора подобные требования рассматриваются как средства оперативного реагирования.

9. Опротестование незаконных правовых актов, издаваемых органами, предприятиями, учреждениями и организациями, незаконных действий должностных лиц.

При осуществлении надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних прокурор может опротестовывать как незаконные письменные акты (приказы, постановления, распоряжения и т.п.), так и незаконные действия должностных лиц (отказ в приеме несовершеннолетнего на работу, временное отстранение от занятий в школе, отчисление из учебного заведения).

Протест приносится тогда, когда восстановление нарушенной законности является реальным. Если фактически это сделать невозможно либо нецелесообразно из-за изменения обстановки, то опротестовывать незаконный акт не следует. В таких случаях следует искать иные формы восстановления нарушенной законности.

10. Возбуждение дел об административных правонарушениях.

11. Предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона. Предостережение применяется для профилактического воздействия на должных лиц, ответственных за воспитание и исправление несовершеннолетних, в необходимых случаях – на родителей и самих несовершеннолетних. Предостережение может быть сделано наряду с применением иных мер прокурорского реагирования.

12. Принятие мер к возмещению материального ущерба, причиненного нарушением закона.

Принять меры к возмещению ущерба прокурор может путем устного предложения о возмещении ущерба лицу, нарушившему закон, или предъявления гражданского иска в суд.

13. Внесение представлений об устранении нарушений закона, причин, их порождающих, и условий, им способствующих.

14. Направление информации в муниципальные, государственные и общественные органы и учреждения о состоянии преступности и правонарушений несовершеннолетними и об исполнении законов о несовершеннолетних.

15. Участие прокурора в работе местных и региональных органов и учреждениях, занимающихся вопросами обеспечения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

16. Участие в суде при рассмотрении дел в отношении несовершеннолетних, а также дел, затрагивающих права, свободы и законные интересы несовершеннолетних.

17. В случае обнаружения признаков преступления вынесение мотивированного постановления о направлении материалов по подследственности для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Правовой основой прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних служит приказ Генпрокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

Литература

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
2. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
3. Воронин О.В. Ювенальная юстиция или прокурорский надзор? // Уголовная юстиция. 2014. № 1 (3).
4. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011.
5. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 1: Практическое пособие. М.: Юрайт, 2020.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних?

2. В чем отличие участка надзорной деятельности от иных направлений прокурорского надзора?

3. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних?

4. Какими полномочиями обладает прокурор, осуществляя надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних?

5. Какие акты реагирования вправе выносить прокурор, осуществляя надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних?

Вопросы для итоговой аттестации по курсу «Прокурорский надзор в РФ»

1. Прокуратура как государственно-правовой институт.
2. Место прокуратуры в системе органов государственной власти в РФ.
3. Принципы организации и деятельности прокуратуры.
4. Цели и задачи прокурорской деятельности.
5. Функции прокуратуры РФ.
6. Понятие прокурорского надзора.
7. Соотношение прокурорского надзора с другими видами контроля и надзора.
8. Понятие и признаки отрасли прокурорского надзора, виды отраслей прокурорского надзора, соотношение с понятием направления деятельности.
9. Приоритетные направления деятельности прокуратуры РФ на современном этапе.
10. Понятие и классификация правовых средств прокурорского надзора. Механизм реализации правовых средств прокурорского надзора.
11. Учреждение прокуратуры в России. Этапы становления, их краткая характеристика.
12. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе.
13. Роль директив Генерального прокурора РФ в деятельности органов прокуратуры РФ.
14. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов.
15. Акты прокурорского надзора за исполнением законов.
16. Понятие и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

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

18. Основные направления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

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

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

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

22. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

23. Понятие, предмет и правовые средства надзора за деятельностью органов и должностных лиц уголовно-исполнительной системы.

24. Организация работы по осуществлению прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц уголовно-исполнительной системы.

25. Понятие, предмет и правовые средства прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

Список примерных тем письменных работ по курсу «Прокурорский надзор в РФ»

1. Проведение прокурорских проверок соблюдения законодательства в порядке общего надзора.
2. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов представительной власти субъектов Федерации.
3. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.
4. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления.
5. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
6. Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан.
7. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на образование.
8. Прокурорский надзор за соблюдением избирательных прав граждан.
9. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о свободе места жительства и передвижения.
10. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права граждан на объединение.
11. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о средствах массовой информации.
12. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о правах беженцев и вынужденных переселенцев.
13. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на свободу совести и вероисповедания.

14. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на осуществление местного самоуправления.

15. Прокурорский надзор за исполнением законов о занятости населения.

16. Прокурорский надзор за соблюдением законов об охране труда.

17. Прокурорский надзор за исполнением законов о забастовках.

18. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей.

19. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав граждан.

20. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о социальной защите инвалидов.

21. Прокурорский надзор за исполнением Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

22. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах ветеранов.

23. Прокурорский надзор в сфере предпринимательской деятельности.

24. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности.

25. Прокурорский надзор за исполнением законов о приватизации.

26. Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства.

27. Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства.

28. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства.

29. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о внешнеэкономической деятельности.

30. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании в сфере экономики.

31. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства.

32. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несостоятельности (банкротстве).

33. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о банках и банковской деятельности.

34. Прокурорский надзор за исполнением законов в Вооруженных Силах РФ.

35. Прокурорский надзор за исполнением законов на транспорте.

36. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

37. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

38. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью дознавателей.

39. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей следственных подразделений МВД РФ.

40. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей следственных подразделений Следственного комитета России.

41. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями мест лишения свободы.

42. Прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

43. Прокурорский надзор за исполнением законов в изоляторах временного содержания.

44. Прокурорский надзор за исполнением законов в следственных изоляторах.

45. Поддержание прокурором государственного обвинения в суде первой инстанции.

46. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства.

47. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о недропользовании.

48. Международно-правовая деятельность прокуратуры РФ.

49. Профилактика экстремизма средствами прокурорского надзора.

50. Участие прокурора в работе правотворческих органов.

51. Взаимодействие прокуратуры с природоохранными органами.

52. Прокурорский надзор за исполнением законов о трудоустройстве и трудовой занятости несовершеннолетних.

53. Прокурорский надзор за законностью деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

54. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране здоровья.

55. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

56. Оказание правовой помощи по уголовным делам: основные направления деятельности прокуратуры.

Практические задания

Тема: Функции и направления деятельности органов прокуратуры

Вопросы

1. Понятие, значение прокуратуры и ее деятельности.
2. Место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ.
3. Понятие и содержание функции прокурорской деятельности.
4. Система функций прокуратуры РФ.
5. Понятие и признаки отрасли прокурорского надзора.
6. Виды отраслей прокурорского надзора.
7. Соотношение прокурорского надзора с другими видами контроля и надзора.

Задачи

Задача 1

Прокурор г. Северного Н-ской области принял решение о проведении плановой проверки соблюдения финансового законодательства в филиале АКБ «Росэнергобанка». Однако руководство банка отказало прокурорским работникам в проведении проверки на том основании, что финансовая деятельность банка является негосударственной коммерческой деятельностью и поэтому не может быть предметом проверки со стороны органов прокуратуры.

Правомерно ли решение прокурора?

Обоснован ли отказ руководства банка?

О каком направлении деятельности идет речь в данной задаче?

Задача 2

Мэр г. Томска обратился в прокуратуру Томской области с просьбой усилить прокурорский надзор за исполнением решений местных органов власти. В частности, он просил прокуратуру особое внимание уделить исполнению своего постановления о запрете продажи крепких спиртных напитков в непосредственной близости от религиозных учреждений и мест боевой славы воинов, погибших в годы Великой Отечественной войны. Прокурором области обращение мэра города было оставлено без рассмотрения.

Правомерно ли поступил прокурор области?

О каком направлении деятельности идет речь в данной задаче?

Задача 3

Решением Думы Петропавловского района Н-ской области от 2 марта с.г. № 23 «Об усилении охраны окружающей среды в Петропавловском районе Н-ской области» на прокуратуру были возложены обязанности по борьбе с нарушением законов об охране окружающей природной среды в указанном районе. В частности, прокурор должен был:

1. Организовать охрану лесов от пожаров, порубок и других незаконных действий, наносящих ущерб хозяйству данного района.

2. Осуществлять контроль за соблюдением земельного законодательства и порядка пользования землей организациями и гражданами, а также за чистотой водоемов и подземных вод.

Законно ли решение Думы?

Как должен поступить прокурор?

Как соотносится деятельность представительных органов местной власти и прокуратуры?

Задача 4

Прокуратура Калининградской области заключила трехстороннее соглашение с Польшей и Германией об оказании взаимной правовой помощи при расследовании преступлений, связанных с

угоном автотранспортных средств, а также при расследовании тяжких преступлений, совершенных гражданами РФ на территории данных стран.

Правомочно ли решение прокуратуры Калининградской области?

Какие формы деятельности предусматривает такое направление деятельности органов прокуратуры, как международное сотрудничество?

На какие структурные подразделения в системе органов прокуратуры возложена функция международного сотрудничества?

Задача 5

Гражданин Н., находясь под следствием по подозрению в совершении преступления, предусмотренного ст. 198 УК РФ (уклонение от уплаты налогов), обратился в федеральный районный суд общей юрисдикции с жалобой на действия следователя. В обращении гр-на Н. указывалось, что некоторые следственные действия произведены с грубым нарушением процессуального законодательства. В принятии жалобы суд отказал и порекомендовал обратиться к надзирающему прокурору или руководителю следственного отдела.

Правомерен ли отказ суда?

Как соотносятся судебный контроль, прокурорский надзор и контроль руководителя следственного органа в досудебном уголовно-процессуальном производстве?

Задача 6

Прокурор Новосибирской области издал распоряжение, в котором обязал своего помощника по связям с общественностью издавать бесплатное приложение «Сибирский прокурор» к еженедельной областной газете «Вечерний Новосибирск». В данном приложении должны были печататься статьи работников прокуратуры Западно-Сибирского региона, обзоры прокурорской практики, от-

веты на вопросы граждан и т.п. Помощник прокурора возразил, что функции издания специальных изданий законодательством на прокуратуру не возложены и поэтому распоряжение прокурора является незаконным.

Прав ли помощник прокурора?

Какие функции возложены на прокуратуру РФ?

Как соотносятся понятия «функция» и «направление деятельности» применительно к прокурорскому надзору?

Тема: Правовые средства прокурорского надзора

Вопросы

1. Понятие и содержание правовых средств прокурорского надзора.
2. Классификация правовых средств прокурорского надзора.
3. Компетенция органов прокуратуры и полномочия ее должностных лиц.
4. Акты прокурорского надзора.
5. Механизм реализации правовых средств прокурорского надзора.

Задачи

Задача 1

В прокуратуру Советского района г. Томска поступила жалоба гражданина И., в которой он указывал, что со стороны судебных приставов на него неоднократно оказывалось давление и вымогались взятки в крупном размере. Прокурор направил жалобу гражданина И. в Следственное управление Следственного комитета РФ по Томской области «для проведения проверки и решения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности».

Правомерно ли решение прокурора?

Как соотносится деятельность органов прокуратуры и подразделений Следственного комитета при прокуратуре РФ?

К какому направлению деятельности прокуратуры относится прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами?

Задача 2

Генеральная прокуратура установила, что Правительство РФ приняло незаконное постановление.

В какой форме возможно реагирование Генеральной прокуратуры РФ на нарушение закона, допущенное высшими органами государственной власти?

Как соотносятся деятельность правительства РФ и деятельность прокуратуры?

Задача 3

Губернатор Алтайского края издал распоряжение, противоречащее Конституции РФ. Прокуратура края незаконное постановление опротестовала.

Правомерно ли поступила прокуратура?

Каков порядок деятельности органов прокуратуры при выявлении актов, издаваемых органами государственной власти субъекта РФ, противоречащих Конституции РФ?

Задача 4

Какие из указанных ниже правовых актов можно отнести к актам прокурорского надзора?

1. Приказ.
2. Распоряжение.
3. Указание.
4. Согласие.
5. Протест.
6. Заявление.

7. Заключение.
8. Предупреждение.
9. Предостережение.
10. Санкция.
11. Постановление.
12. Представление.
13. Обзор судебной практики.
14. Аналитическая справка.

Какими нормативно-правовыми актами регулируется их вынесение?

Тема: Прокурорский надзор за исполнением законов (общий надзор)

Вопросы

1. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов.
2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов.
3. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов.
4. Акты прокурорского надзора за исполнением законов.
5. Организация работы по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов.
6. Механизм реализации правовых средств прокурора в сфере надзора за исполнением законов.

Задачи

Задача 1

При проверке дежурной части Октябрьского РОВД г. Томска помощником прокурора Зверевым установлено, что в камере административного задержания находится гражданин Носков, до-

ставленный за совершенное прошлой ночью мелкое хулиганство. Дежурный РОВД капитан Котиков пояснил, что доставление задержанного в суд в настоящий момент невозможно ввиду отсутствия специального транспорта.

Имеются ли признаки нарушения закона?

Как должен поступить помощник прокурора?

Задача 2

В прокуратуру Советского района г. Томска обратилась гр. Шишкина с жалобой на систематическую, по ее мнению, задержку заработной платы: последние три месяца зарплата выплачивалась с двадцатидневной задержкой. В ходе проверки указанные факты подтвердились.

Есть ли основания для прокурорского реагирования?

На месте прокурора Советского района дайте ответ гр. Шишкиной.

Задача 3

В ходе проверки Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой установлено, что Департаментом агропромышленного комплекса администрации Костромской области заключен договор с ООО «Дары Кадыя» на предоставление в пользование участков акватории для ведения промышленного рыболовства. Срок действия договора – один год с момента подписания.

Согласно п. 1.1 данного договора, Департамент АПК на основании заявления ООО «Дары Кадыя» и лицензии ФГУ «Верхневолжрыбвод» предоставляет ООО «Дары Кадыя» участки акватории Юрьевоцкого разлива Горьковского водохранилища Костромской области для организации и ведения промышленного рыболовства.

Имеются ли основания для прокурорского реагирования?

Если да, составьте соответствующий акт.

Примечание: при решении задачи необходимо использовать Водный кодекс РФ, Положение об охране рыбных запасов и о ре-

гулировании рыболовства в водоемах СССР, утв. 15.09.1958 г. № 1045, Положение о Федеральном агентстве по рыболовству; ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» № 166-ФЗ.

Тема: Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Вопросы

1. Понятие и предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
2. Правовые средства прокурора и особенности организации работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
3. Основные направления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
4. Сущность и значение работы органов прокуратуры с заявлениями, жалобами и иными обращениями.
5. Организация работы в органах прокуратуры по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб и иных обращений.

Задачи

Задача 1

К прокурору Кировского района обратилась гр. Титова с жалобой на директора кирпичного завода Савельева. В жалобе Титова, в частности, указывала, что на заводе она проработала 11 месяцев, однако в предоставлении отпуска ей было отказано, поскольку она принималась на работу с испытательным сроком в 3 месяца, а этот период времени, по мнению директора, в срок для предоставления очередного отпуска не засчитывается.

Как должен в этом случае поступить прокурор?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского надзора.

Задача 2

Главой М-ского муниципалитета К-ской области издано постановление, отменяющее льготы по оплате коммунальных услуг ветеранам труда. Прокурору глава пояснил, что эта мера вынужденная и связана с отсутствием средств в бюджете.

Как должен поступить прокурор?

Составьте соответствующий акт реагирования.

Задача 3

В прокуратуру Советского района г. Томска обратился гражданин Хаджиев с жалобой на незаконный, по его мнению, отказ должностных лиц Томского областного наркологического диспансера в выдаче ему справки о состоянии на учете в данном учреждении без сдачи специального анализа на присутствие в его организме наркотических веществ.

Примите решение по жалобе гражданина Хаджиева.

Составьте соответствующий акт прокурорского реагирования.

Задача 4

В прокуратуру Октябрьского района г. Томска обратилась гражданка Штерн с жалобой на незаконный, по ее мнению, отказ Управления Федеральной регистрационной службы по Томской области в предоставлении ей бесплатной информации о зарегистрированном на ее имя недвижимом имуществе.

Примите решение по жалобе гражданки Штерн.

Составьте соответствующий акт прокурорского реагирования.

Тема: Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

Вопросы

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

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

3. Организация работы по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Методы надзора.

4. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

5. Методы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

6. Организация работы по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

Задачи

Задача 1

В прокуратуру г. Северного обратилась гражданка Синюхина с жалобой на незаконный, по ее мнению, отказ со стороны органов внутренних дел в принятии заявления о совершении преступления в отношении ее сожителя Искендерова. Как пояснила заявительница, два дня назад ее сожитель, взяв крупную сумму денег, поехал с незнакомыми мужчинами покупать автомобиль. С тех пор она его больше не видела. В приеме заявления ей было отказано,

поскольку «Искендеров не является ни ее официальным мужем, ни гражданином РФ, на территории России находился нелегально и мог уехать к себе на родину».

Как в этом случае должен поступить прокурор района?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского надзора.

Задача 2

При проверке дел оперативного учета в оперативно-розыскной части МОБЭП КМ УВД по Томской области прокурором установлено, что прослушивание телефонов директора Фрунзенского рынка Онищука проводится без судебного решения. В материалах дел имеются протоколы допросов свидетелей без указания их продолжительности. При этом уголовных дел ни в отношении гр-на Онищука, ни по обстоятельствам, изложенным в этих протоколах, возбуждено не было.

Как в этом случае должен поступить прокурор района?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского надзора.

Задача 3

При изучении уголовного дела, поступившего для утверждения обвинительного заключения, прокурор пришел к выводу о необоснованности привлечения к уголовной ответственности и предъявления обвинения отдельным фигурантам преступления.

Как в этом случае должен поступить прокурор района?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского надзора.

Задача 4

В ходе изучения жалобы гражданина Сизова на незаконный и необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела следователем СО при городском отделе полиции прокурор счел обращение Сизова правомерным.

Как в этом случае должен поступить прокурор района?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского надзора.

**Тема: Прокурорский надзор за исполнением законов
в местах содержания задержанных, предварительного
заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом
мер принудительного характера**

Вопросы

1. Понятие, задачи, предмет и пределы надзора за деятельностью органов и должностных лиц уголовно-исполнительной системы.
2. Правовые средства прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц уголовно-исполнительной системы.
3. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний в местах лишения свободы.
4. Прокурорский надзор за исполнением закона в местах предварительного заключения.
5. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.
6. Прокурорский надзор за исполнительным производством.

Задачи

Задача 1

Во время проверки в исправительной колонии прокурор установил, что срок наказания осужденному Ромашову истек 20 октября, однако последний до сих пор находится в исправительном учреждении. 22 октября начальник учреждения объяснил прокурору, что 20 октября была суббота и работники отдела специального учета не работали. Кроме того, еще не готовы документы Ромашова об образовании и производственной квалификации, полученных в исправительной колонии.

Как может прокурор разрешить данную ситуацию?

Задача 2

Приговором федерального суда Советского района г. Томска гр. Стасюкевич был осужден по ч. 1 ст. 158 УК РФ к исправительным работам сроком на один год с ежемесячным удержанием 15% от заработной платы.

В ходе проверки исполнения приговора прокурору стало известно, что гр. Стасюкевич был призван на срочную военную службу Советским РВК г. Томска.

Что должен сделать прокурор в сложившейся ситуации?

Составьте проект соответствующего акта.

Задача 3

Осужденный Трусов В.П. публично оскорбил сотрудника исправительного учреждения, за что приказом заместителя начальника учреждения по воспитательной работе был признан злостным нарушителем порядка и водворен в ШИЗО на срок пятнадцать суток. Проверяющий прокурор усмотрел нарушение закона в действиях заместителя начальника учреждения.

Прав ли прокурор?

Если прав, составьте соответствующий акт прокурорского реагирования.

Задача 4

Осужденный за убийство к пятнадцати годам лишения свободы Кадыров (пп. «а», «д», «н» ч. 2 ст. 105 УК РФ) в ходе отбывания наказания в колонии строгого режима вступил в конфликт с другими осужденными, в результате чего ему был причинен тяжкий вред здоровью. Врачебная комиссия дала заключение о том, что Кадыров является инвалидом II группы. Административная комиссия, учитывая заключение врачебной комиссии, пришла к выводу, что осужденный к лишению свободы Кадыров мог бы быть досрочно освобожден от наказания по болезни, о чем составила соответствующее представление в суд.

В ходе подготовки к судебному заседанию прокурор выяснил, что на протяжении всего срока отбывания наказания осужденный Кадыров вел себя исключительно отрицательно: систематически подвергался дисциплинарным взысканиям, конфликтовал с другими осужденными, постоянно поддерживал отношения с отрицательно настроенными группировками заключенных и т.п.

Каким способом может отреагировать прокурор на создавшуюся ситуацию?

Составьте проект соответствующего акта.

Задача 5

При проведении проверки в СИЗО прокурором установлено, что содержащийся под стражей обвиняемый Пыжов помещен в одну камеру с уже осужденным за убийство Суровым.

Как должен поступить прокурор?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского реагирования.

Тема: Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних

Вопросы

1. Сущность прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.
2. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.
3. Содержание деятельности прокурора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.
4. Деятельность прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и правовому воспитанию в уголовном судопроизводстве и при исполнительном производстве.

Задачи

Задача 1

Гр. Попов состоял пять лет в браке с гр. Поповой. От указанного брака гр. Попов имеет несовершеннолетнюю дочь – Попову Ольгу. В течение последних трех лет девочка проживает в г. Н. Новгород с опекуном Протасовой, и с этого времени ее отец – Попов – никакого участия в судьбе дочери не принимает, отношения не поддерживает, материальной помощи не оказывает.

Мать Ольги два года назад была лишена родительских прав решением федерального суда Московского района г. Н. Новгород.

В начале текущего года Протасова С.Н. распоряжением администрации Московского района г. Н. Новгород была освобождена от обязанностей опекуна над Поповой Ольгой, в связи с чем последняя была определена в социальный приют с дальнейшей передачей отцу. Однако Попов отказался взять дочь на воспитание в свою семью и 25.11.2000 г. направил свое письменное согласие на удочерение Ольги в связи с утратой родственных отношений между ними.

Какое решение необходимо принять органам прокуратуры по данному делу?

Составьте проект соответствующего акта.

Задача 2

Еремеев Павел Алексеевич, 16 лет, остался без попечения родителей. Ему назначен попечитель Сучкова А.И.

В начале текущего года Еремеев П.А. поступил в профессиональное училище № 18 г. Томска. Находясь в затруднительном материальном положении, Еремеев П.А. обратился к директору училища с просьбой выплатить ему ежегодное денежное пособие для приобретения учебной литературы и письменных принадлежностей, денежные средства на приобретение предметов личной гигиены, питания и одежды, а также обеспечить его бесплатным проездом на городском и пригородном транспорте.

Директор училища, рассмотрев просьбу Еремеева П.А., пояснил ему, что в связи с неудовлетворительным финансированием учебного учреждения удовлетворить его просьбу относительно денежных выплат и обеспечения бесплатным проездом он не может, однако училище может позволить себе выплачивать ему ежемесячную стипендию в размере одного минимального размера оплаты труда.

Законно ли решение директора учебного учреждения?

Есть ли основания для принесения акта прокурорского реагирования?

Если есть, то составьте проект соответствующего акта.

Задача 3

Осуществляя плановую проверку исполнения законов о несовершеннолетних в муниципальном учреждении «Социальный приют “Солнышко”», помощник прокурора ознакомился с уставом данного учреждения, в котором обнаружил следующее:

«...1. Муниципальное учреждение «Социальный приют “Солнышко”» является специализированным учреждением для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, которое оказывает социальную помощь беспризорным и безнадзорным детям и подросткам в возрасте до 16 лет с отклонениями в развитии, с задержкой психического развития, с различными формами дезадаптации, с девиантным и делинквентным поведением и осуществляет меры по их реабилитации.

...5. Приют принимает для проживания несовершеннолетних в возрасте до 16 лет независимо от наличия документов, удостоверяющих личность, на основании их устного и письменного заявления...».

Помощник прокурора усмотрел в содержании устава нарушение закона.

Прав ли помощник прокурора?

Если прав, то составьте проект соответствующего акта прокурорского реагирования.

Задача 4

Супруги Полянские, состоя в браке, проживали раздельно в квартирах муниципального жилищного фонда. От указанного брака у них есть малолетняя дочь – Полянская Юля. Некоторое время дочь жила с матерью, позже стала жить у отца.

Гр. Полянская занимает двухкомнатную квартиру, в которой кроме нее проживает еще 5 человек. Гр. Полянский также занимает двухкомнатную квартиру, одну из комнат которой сдает в поднаем.

Первого февраля сего года гр. Полянский скончался в результате отравления алкоголем.

Объединенная администрация Ленинского и Октябрьского округов г. Томска подала иск о выселении Полянской Юли из квартиры. Ленинский федеральный суд г. Томска вынес решение о ее выселении без предоставления другого жилого помещения. В своем решении он указал, что ответчица не имела прав и законных оснований для вселения ни в оставшуюся после смерти отца комнату, ни для занятия другой освободившейся после уезда квартирантов комнаты и вселилась туда самоуправно.

Свое решение суд основывал на показаниях свидетеля Сливко, который подтвердил факт самовольного, по его мнению, заселения Полянской Юли в квартиру отца.

В то же время в решении суда не были приняты как доказательства совместного проживания исследованные в ходе судебного разбирательства показания свидетелей Рыжова и Шушкевич, которые подтвердили факт переезда Полянской Юли в квартиру отца задолго до его смерти, а также то обстоятельство, что в квартире ее матери проживает еще пять человек. При этом основания, по которым данные доказательства не были приняты во внимание, в судебном решении не излагались.

Есть ли основания для принесения кассационного представления прокурором?

Составьте проект соответствующего акта прокурорского реагирования.

Список источников и литературы

1. Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск, 1991.
2. Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. Воронеж, 1980.
3. Аликуперов Х. О процессуальной фигуре государственного обвинителя // Российская юстиция. 2003. № 3.
4. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе. Харьков, 1974.
5. Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991.
6. Аширбекова М.Т. О соотношении понятий «обвинение» и «уголовное преследование» // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): материалы междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2005. С. 57.
7. Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. М., 2006.
8. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 152.
9. Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001.
10. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность – приоритетное направление в работе российской прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2003.
11. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003.
12. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М., 2006.

13. Бессарабов Г.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: НОРМА, 2007 // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. Электронная версия Свода законов Российской империи. М.: КонсультантПлюс, 2009. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

14. Бойков А.Д. Судебная реформа: обретение и просчеты // Государство и право. 1994. № 6.

15. Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10.

16. Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002.

17. Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М., 2006.

18. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2007.

19. Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М., 1981.

20. Воронин О.В. Исполнение приговора по УПК РФ: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2006.

21. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.

22. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб.-метод. комплекс. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.

23. Воронин О.В. О прокурорском административном преследовании // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. Ч. 49.

24. Воронин О.В. Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты. Томск: Изд-во НТЛ, 2010.

25. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 4 (6).

26. Воронин О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 1 (7).

27. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов, 1984.

28. Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П. Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 1995.

29. Галкин Б.А. Советский уголовно-процессуальный закон. М., 1962.

30. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973.

31. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. М., 2009.

32. Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. 1973. № 7.

33. Гуляев В. России – надежные властные структуры // Советская юстиция. 1992.

34. Гуляев В.Е. Российская государственность: состояние и тенденции // Полит. проблемы теории государства. М., 1993.

35. Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2000. № 4.

36. Гущин В.З., Чурилов А.В. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5.

37. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1999.

38. Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990.

39. Давыдов П.М. Обвинение в советском уголовном процессе. Свердловск, 1974.

40. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.

41. Даровских С.М. Принцип состязательности в уголовном процессе России и механизм его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2001.

42. Деришев Ю.В. Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. Омск, 2004.

43. Деришев Ю.В. Прокуратура Российской Федерации: учеб. пособие. Омск, 2003.

44. Деришев Ю.В. Уголовное досудебное производство // Уголовное право. 2005. № 1.

45. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001.

46. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991.

47. Дроздов Г. Судебный контроль за расследованием преступлений // Советская юстиция. 1992. № 15–16.

48. Евстатиев И.Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 11.

49. Егорова Л.Ю. Что означают разночтения в законодательстве об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессе? // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф. М., 2005. Ч. II. С. 103.

50. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Возбуждение уголовного дела. М., 1961.

51. Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). М., 2004.

52. Зеленецкий В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979.

53. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков, 1978.

54. Казарина А.Х. Защита прокурором публичного интереса в суде // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики. М., 2005.

55. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005.

56. Карев Д.С. Советский уголовный процесс. М., 1968.

57. Карлин А.Б. Деятельность прокуроров по защите публичных интересов в арбитражном суде // Прокурорский надзор за исполнением законов: прошлое и настоящее. М., 1998.

58. Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М., 2007.

59. Кашаев К.А. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. М., 2008.

60. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986.

61. Ключков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социальная законность. 1990. № 9.

62. Коврига З.Ф. Процессуальные проблемы уголовного преследования и защиты // Правовая конфликтология. Воронеж, 2000.

63. Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. 2002. № 1.

64. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург, 2007.

65. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. Екатеринбург, 1994.

66. Конин Н.М. Административное право России. М., 2004.

67. Контрольные органы и организации России / под общ. ред. А.П. Гуляева. М., 2000.

68. Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. М., 2001.

69. Королев Г. Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. 2003. № 9.

70. Королев Г.Н. Прокуратура РФ в период правовой реформы: лекция. Ижевск, 1998.

71. Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. М., 2006.

72. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. Курск, 2000.

73. Крюков В.Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

74. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1.

75. Курбанов Р.Д., Халиулин А.Г. К вопросу о месте прокуратуры в Российском государстве // Конституционная законность: предпосылки и реальность. М., 2002.

76. Курочкина Л.А. Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. М., 2004.

77. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1996.

78. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957.

79. Либус И.А. Презумпция невиновности в советском уголовном процессе. Ташкент, 1981.

80. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д, 1987.

81. Лукожев Х.М. Помощник прокурора как государственный обвинитель в суде // Проблемы теории и практики прокурорского надзора: тез. науч.-практ. конф. М., 2005. Ч. 2.

82. Малахова Л.И. Функция уголовного преследования как вид процессуальной деятельности // Российский следователь. 2003. № 7.

83. Малейн Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1.

84. Масленикова Л.Н. Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного рас-

следования // Актуальные проблемы расследования преступлений. М., 1995.

85. Мезинов Д.А. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Томск, 2008.

86. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965.

87. Мелкумов В.Г. Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981.

88. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970.

89. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, Страст. бул., 1889.

90. Нажимов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам. М., 1970.

91. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007.

92. Настольная книга государственного служащего / З. Александрова, В. Шатулла, В. Анисимов. М., 1999.

93. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, Юрайт, 2012.

94. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2002.

95. Николаева Л.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975.

96. Новиков С.Г., Рагинский М.Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. № 3.

97. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984.

98. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.

99. Осичкина Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. М., 2000.

100. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М.: Юрист, 2004.

101. Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. М., 2004. Ч. 1. С. 72.

102. Полянский Н.Н. К вопросу о юридической природе обвинения перед судом // Правоведение. 1960. № 1.

103. Полянский Н.Н. Очерки общей теории уголовного процесса. М., 1927.

104. Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999.

105. Проблемы эффективности прокурорского надзора / под ред. К. Скворцова. М.: Юрид. лит., 1977.

106. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М., 1994.

107. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2009.

108. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2008.

109. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2003.

110. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2000.

111. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. Г.П. Химичевой. М., 2001.

112. Ривлин А.Л. Общественное обвинение в суде // Советское государство и право. 1960. № 9.

113. Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. СПб., 1916.

114. Романов А.К. Правовая система Англии: учеб. пособие. М., 2000.

115. Российский прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2001.

116. Российское законодательство X–XX веков / под ред. О.И. Чистякова: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987.

117. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

118. Руднев В. О судебном аресте // Российская юстиция. 1995. № 5.

119. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006.

120. Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2000.

121. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975.

122. Семухина О.Б. Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германских правовых систем. Томск, 2002.

123. Смирнов А.Ф. Модели уголовного процесса. СПб., 2000.

124. Советский уголовный процесс / под ред. Д.С. Карева. М., 1968.

125. Соколова И.А. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

126. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. Москва; Кемерово, 1997.

127. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000.

128. Соловьев А.Б. Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. М., 1992.

129. Соловьев А.Б. Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. М., 1997.

130. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М., 2006.

131. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000.

132. Спиридонов Б.М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973.

133. Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. М., 1983.

134. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. 1994. № 5.

135. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1958.

136. Строгович М.С. Прокурор – государственный обвинитель // Сов. прокуратура на страже законности. Саратов, 1973.

137. Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951.

138. Строгович М.С. Уголовный процесс. М., 1946.

139. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003.

140. Сухарев А.Я. Российская прокуратура: история и реальности преобразований // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997.

141. Сухарева Н.Д. О понятии «уголовного преследования» // Российский следователь. 2002. № 10.

142. Сырых В.М. Теория государства и права. М., 2001.

143. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1968.
144. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЭК, 1995.
145. Точиловский В.Н. О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. 1990. № 9.
146. Трубникова Т.В. Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации: учеб. пособие. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011.
147. Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М., 2006.
148. Турилов Г.Г. Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2002.
149. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005.
150. Ульянов В.Г. Государственное обвинение в российском уголовном судопроизводстве. М., 2002.
151. Устинов А. Компетенция помощника прокурора // Законность. 2002. № 6.
152. Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и судебный процесс. М., 1946.
153. Федоров Н.В. О судебной реформе в России // Государство и право. 1992. № 6.
154. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 2.
155. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 1.
156. Халиулин А.Г. К вопросу о месте прокуратуры в системе органов государственной власти // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. 1: Тез. науч.-практ. конф. М., 2005.
157. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Москва; Кемерово, 1997.

158. Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ (проблемы осуществления правовой реформы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

159. Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1997.

160. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003.

161. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1972.

162. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951.

163. Чельцов-Бебутов М.А. Советский уголовный процесс. Харьков, 1929.

164. Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

165. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2002.

166. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999.

167. Шадрин В.С. Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // Государство и право. 1994. № 4.

168. Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М., 2000.

169. Шалумов М. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003.

170. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1.

171. Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 155.

172. Шифман М.Л. Прокурор в уголовном процессе. М., 1948.

173. Шпилев В.Н. Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск, 1974.

174. Щерба С.П., Решетникова Т.А. Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики: сб. материалов III Междунар. семинара с участием экспертов Совета Европы (22–23 сентября 2004 г.). М., 2005.

175. Элькинд П.С. Расследование и судебное рассмотрение дел о неменяемых. М., 1959.

176. Элькинд П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963.

177. Якимович Ю.К. Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Применение нового законодательства в области борьбы с преступностью: сб. статей. М.: РИПК МВД РФ, 1994.

178. Якимович Ю.К. Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Избранные статьи. Томск, 2006.

179. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Избранные статьи. Томск, 2006.

180. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием // Новое российское законодательство и практика его применения: материалы конф. Барнаул, 1997.

181. Якубович Н.А. Процессуальные функции следователя // Проблемы предварительного следствия в советском уголовном судопроизводстве. М., 1980. С. 25.

182. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001.

183. Ястребов В.В. Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Тест для итоговой аттестации по курсу «Прокурорский надзор в РФ»

1. Какая из перечисленных ниже прокуратур не является специализированной?

- а) Волжская природоохранная прокуратура,
- б) Московская военная прокуратура,
- в) Московская городская прокуратура,
- г) Московская природоохранная прокуратура.

2. Деятельность какого из перечисленных ниже органов не входит в предмет прокурорского надзора?

- а) Томская городская дума,
- б) Государственная Дума Федерального Собрания РФ,
- в) администрация Томской области,
- г) Законодательное собрание Томской области.

3. Для занятия должности прокурора субъекта РФ специальный стаж должен быть не менее:

- а) 5 лет,
- б) 7 лет,
- в) 10 лет,
- г) 15 лет.

4. Прокурор района назначается на должность:

- а) Генеральным прокурором РФ,
- б) прокурором города,
- в) прокурором субъекта РФ,
- г) Президентом РФ.

5. Система органов прокуратуры РФ состоит из:

- а) двух звеньев,
- б) трех звеньев,
- в) четырех звеньев,
- г) пяти звеньев.

6. Высшим звеном в системе органов военной прокуратуры является:

- а) Военная коллегия,
- б) Московская военная прокуратура,
- в) Окружная военная прокуратура,
- г) Главная военная прокуратура.

7. Какой из перечисленных ниже актов не относится к актам прокурорского надзора?

- а) протест,
- б) требование,
- в) предостережение,
- г) представление.

8. В предмет надзора прокуратуры не входит:

- а) деятельность федеральных отраслевых органов исполнительной власти,
- б) деятельность органов местного самоуправления,
- в) деятельность судебных органов,
- г) деятельность представительных органов власти субъекта РФ.

9. Главные управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах являются:

- а) структурными подразделениями Генеральной прокуратуры РФ,
- б) самостоятельным звеном прокурорской системы,
- в) структурным подразделением прокуратуры субъекта РФ,
- г) промежуточным звеном прокурорской системы.

10. К общим пределам прокурорского надзора относится:
- а) запрет вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц,
 - б) запрет проводить прокурорские проверки в выходные и праздничные дни,
 - в) запрет возбуждать административное производство,
 - г) запрет привлекать к юридической ответственности.

11. Какое из перечисленных ниже направлений прокурорской деятельности является отраслью?
- а) профилактика коррупции,
 - б) надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи,
 - в) надзор за процессуальной деятельностью дознавателей,
 - г) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

12. К полномочиям, реализуемым в порядке общего надзора, относится:
- а) иметь доступ к документам и материалам,
 - б) производить выемку документов,
 - в) знакомиться с документами,
 - г) истребовать документы.

13. Какие функции осуществляет прокурор в отношении следователя?
- а) процессуальное руководство,
 - б) прокурорский надзор,
 - в) ведомственный контроль,
 - г) процессуальное руководство и прокурорский надзор.

14. Основным полномочием при осуществлении прокурором уголовного преследования является:
- а) отмена постановления об отказе в возбуждении уголовного дела,

- б) отмена постановления о прекращении производства по уголовному делу,
- в) участие в судебном рассмотрении вопроса об избрании меры пресечения,
- г) утверждение обвинительного заключения.

15. При осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью дознавателя прокурор вправе:

- а) истребовать все уголовные дела, находящиеся в производстве органа дознания,
- б) возбуждать уголовные дела,
- в) продлять сроки дознания,
- г) самостоятельно осуществлять следственные действия.

16. Надзор за исполнением каких из перечисленных ниже актов не входит в предмет прокурорского надзора?

- а) Конституции РФ,
- б) ратифицированных международных договоров,
- в) указов Президента РФ, носящих нормативный характер,
- г) актов органов местного самоуправления.

17. Понятие «правовые средства» прокурорского надзора не включает в себя:

- а) акты прокурорского реагирования,
- б) полномочия прокурора,
- в) методы и приемы реализации полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования,
- г) пределы прокурорского надзора.

18. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению:

- а) в 10-дневный срок с момента его вынесения,
- б) в 10-дневный срок с момента его поступления,
- в) в 10-дневный срок с момента ознакомления с ним,
- г) срок не установлен.

19. Представление прокурора как акт прокурорского реагирования выносится:

- а) во всех отраслях,
- б) во всех отраслях, кроме надзора за исполнением законов,
- в) во всех отраслях, кроме надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина,
- г) во всех отраслях, кроме надзора за исполнением законов судебными приставами.

20. Прокурор возбуждает административное производство путем:

- а) вынесения постановления,
- б) составления протокола,
- в) принятия решения,
- г) утверждения результатов административного расследования.

21. Прокурор освобождает незаконно задержанного в порядке ст. 91 УПК РФ путем:

- а) вынесения постановления,
- б) составления протокола,
- в) принятия решения,
- г) направления требования.

22. В случае обнаружения признаков преступления по результатам прокурорской проверки прокурор:

- а) возбуждает уголовное дело,
- б) составляет рапорт об обнаружении признаков преступления,
- в) выносит требование об устранении нарушений закона,
- г) выносит мотивированное постановление о направлении материалов по подследственности для решения вопроса о возбуждении уголовного дела .

23. В случае издания губернатором Томской области нормативно-правового акта, касающегося экономической деятельности и противоречащего требованиям Конституции РФ, прокурор Томской области вправе:

- а) обратиться в Конституционный Суд РФ,
- б) обратиться в арбитражный суд Томской области,
- в) обратиться в Томский областной суд,
- г) внести протест.

24. Инициативный характер прокурорского надзора означает, что

- а) прокурор реализует правовые средства при наличии признаков нарушения закона независимо от наличия сигнала о правонарушении,
- б) прокурор реализует правовые средства при наличии признаков нарушения закона и наличии сигнала о правонарушении,
- в) при наличии признаков преступления прокурор в обязательном порядке возбуждает уголовное дело,
- г) прокурор принимает обязательное участие в судебном рассмотрении дел, возбужденных по его инициативе.

25. Сущностной отличительной чертой прокурорского надзора от прочей контрольной деятельности является то,

- а) что прокурорский надзор является единственной формой проверочной деятельности, предполагающей открытую публичную правовую оценку законности деятельности максимально возможного количества поднадзорных лиц,
- б) что осуществляется исключительно прокуратурой,
- в) что порождает правовые последствия,
- г) что носит инициативный характер.

26. В каких из ниже перечисленных случаях необходимо получение согласия прокурора?

- а) на размещение в одиночной камере осужденного к лишению свободы и содержащегося в тюрьме,
- б) на получение осужденным длительного свидания сверх нормативного количества, установленного законом,
- в) на изменение режима отбывания наказания,
- г) на досрочное освобождение в связи с тяжелым заболеванием осужденного.

27. Какой из перечисленных ниже актов не является формой реализации уголовного преследования?

- а) утверждение обвинительного акта,
- б) санкция,
- в) согласие,
- г) постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

28. Какой из перечисленных ниже актов прокурорского реагирования не выносится при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?

- а) предостережение,
- б) протест,
- в) представление,
- г) заявление в суд.

29. Пределы прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности дознавателей по кругу нормативно-правовых актов определяются:

- а) федеральным законодательством,
- б) только уголовно-процессуальным законом,
- в) только Конституцией РФ и УПК РФ,
- г) Конституцией РФ, УПК РФ и ратифицированными международными договорами.

30. В чем заключается специфика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами?

а) надзором охватывается только деятельность судебных приставов-исполнителей,

б) прокурор использует все правовые возможности, предоставленные ему действующем законодательством,

в) прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения актов прокурорского реагирования,

г) прокурор помимо надзорной также обладает распорядительной властью.

Критерии оценки теста: до 3 ошибок – оценка «отлично», с 4 до 6 – «хорошо», с 7 до 10 – «удовлетворительно», более 10 ошибок – «неудовлетворительно». На выполнение теста отводится 45 минут.

Сведения об авторе

Воронин Олег Викторович

Доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (далее – ЮИ ТГУ).

О.В. Воронин в 2000 г. окончил ЮИ ТГУ, в 2004 г. защитил кандидатскую диссертацию, с 2001 года работает на кафедре уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности ЮИ ТГУ. Автор более 100 учебных, научных и научно-практических работ по проблемам уголовного процесса и прокурорского надзора.

Учебное издание

Олег Викторович ВОРОНИН

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Учебно-методический комплекс
для подготовки бакалавров
по специальности 40.03.01 «Юриспруденция»**

Редактор В.Г. Лихачева
Оригинал-макет А.И. Лелююр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 11.01.2021 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Печ. л. 16,6. Усл.-печ. л. 15,4. Тираж 500 экз. Заказ № 4500.

Отпечатано на оборудовании
Издательства Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36
Тел. 8+(382-2)–52-98-49
Сайт: <http://publish.tsu.ru>
E-mail: rio.tsu@mail.ru

ISBN 978-5-94621-961-7

