

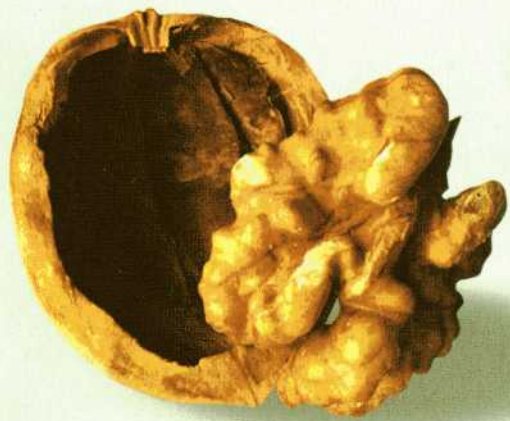


М. П. Поляков, А. В. Федулов

# ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

3-е издание

конспект лекций



ВЫСШЕЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ

*Авторы:*

**Поляков Михаил Петрович** — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России по научной работе;

**Федулов Андрей Владимирович** — кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России

**Поляков, М. П.**

П54 Прокурорский надзор : конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Высшее образование, 2009. — 165 с. — (Хочу все сдать!)

ISBN 978-5-9692-0427-0

Непосредственной сдаче экзамена или зачета по любой учебной дисциплине всегда предшествует краткий период, когда студент должен сосредоточиться, систематизировать свои знания. Выражаясь компьютерным языком, он должен «вывести информацию из долговременной памяти в оперативную», сделать ее готовой к немедленному и эффективному использованию. Специфика периода подготовки к экзамену или зачету заключается в том, что студент уже ничего не изучает (для этого просто нет времени): он лишь вспоминает и систематизирует изученное.

Предлагаемое пособие поможет студентам в решении именно этой задачи применительно к курсу «Прокурорский надзор».

Структура и содержание пособия соответствуют требованиям Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.

*Издание предназначено студентам юридических вузов.*

УДК 34  
ББК 67.72я73

© Поляков М. П., Федулов А. В.,  
с изменениями, 2008  
© ООО «Высшее образование», 2009

ISBN 978-5-9692-0427-0

<b>Принятые сокращения</b> .....	<b>6</b>
<b>Тема 1. Предмет, цель, задачи и функции прокурорского надзора</b> .....	<b>7</b>
1.1. Предмет и система учебного курса «Прокурорский надзор в Российской Федерации».....	7
1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти. . .	9
1.3. Понятие, признаки и значение прокурорского надзора. Отрасли прокурорского надзора.....	11
1.4. Цель и задачи прокурорского надзора в Российской Федерации. Основные направления деятельности прокуратуры.....	15
1.5. Правовое регулирование прокурорского надзора.....	17
<b>Тема 2. Историческое развитие органов и учреждений прокуратуры в России</b> .....	<b>21</b>
2.1. Учреждение прокуратуры в России и правовое регулирование ее деятельности.....	21
2.2. Правовое регулирование прокурорского надзора в советский период.....	24
2.3. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры на современном этапе.....	29
<b>Тема 3. Принципы организации и деятельности прокуратуры</b> .....	<b>31</b>
3.1. Система принципов организации и деятельности прокуратуры.....	31
3.2. Значение принципов организации и деятельности органов прокуратуры.....	39
<b>Тема 4. Система органов и учреждений прокуратуры</b> .....	<b>42</b>
4.1. Система органов прокуратуры в Российской Федерации ..	42
4.2. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ, его основные полномочия.....	43
4.3. Территориальные прокуратуры.....	46
4.4. Специализированные прокуратуры.....	48
4.5. Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.....	53
<b>Тема 5. Служба в органах и учреждениях прокуратуры</b> .....	<b>54</b>
5.1. Кадровая политика в органах и учреждениях прокуратуры	54
5.2. Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров, и порядок приема на службу в органы прокуратуры.....	55
5.3. Прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры.....	59
5.4. Прекращение службы в органах и учреждениях прокуратуры.....	64
5.5. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников.....	65

<b>Тема 6. Надзор прокурора за соблюдением и исполнением законов . . .</b>	<b>68</b>
6.1. Сущность, объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов.....	68
6.2. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.....	71
6.3. Основы методики организации прокурорского надзора за исполнением законов.....	77
6.4. Надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.....	81
<b>Тема 7. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность . . . . .</b>	<b>84</b>
7.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.....	84
7.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.....	86
7.3. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.....	88
7.4. Организация прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.....	92
<b>Тема 8. Надзор прокурора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания.....</b>	<b>99</b>
8.1. Понятие, сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания.....	99
8.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания.....	101
8.3. Полномочия прокурора и правовые акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.....	103
8.4. Прокурорский надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела.....	106
8.5. Надзор прокурора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования.....	ПО
<b>Тема 9. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел.....</b>	<b>115</b>
9.1. Сущность и основные задачи участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства.....	115
9.2. Участие прокурора в стадии подготовки к судебному заседанию.....	117

9.3. Участие прокурора при рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции.....	119
9.4. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной и кассационной инстанций.....	126
9.5. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом надзорной инстанции.....	131
9.6. Сущность, задачи и общие условия участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел. . . . .	133

**Тема 10. Надзор прокурора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....**

10.1. Сущность, задачи, объекты, предмет и полномочия прокурора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....	138
10.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначенное судом наказание, связанное с лишением свободы.....	141
10.3. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.....	142

**Тема 11. Иные функции органов прокуратуры.....**

11.1. Участие прокурора в уголовном преследовании.....	148
11.2. Организация работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан.....	151
11.3. Участие органов прокуратуры в международном сотрудничестве.....	157
11.4. Участие прокурора в правотворческой деятельности. . . . .	159

**Словарь терминов.....**

**Используемая литература.....**

## Принятые сокращения

**Конституция** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993

**АПК** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**ГК** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**КоАП** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**СК** — Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ

**ТК** — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УИК** — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ

**УК** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Закон о прокуратуре** — Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

**Закон об ОРД** — Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»

**ОРД** — оперативно-розыскная деятельность

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**РФ** — Российская Федерация

## Тема 1. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

### 1.1. Предмет и система учебного курса «Прокурорский надзор в Российской Федерации»

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор в Российской Федерации» изучается на всех юридических факультетах вузов РФ. Освоение этого курса происходит, как правило, на завершающем этапе обучения студентов, что вполне обоснованно.

Во-первых, деятельность прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов касается практически всех сфер общественных отношений, которые урегулированы нормами права.

Очевидно, что для полного и всестороннего изучения организации работы органов прокуратуры студентам необходимо обладать достаточными знаниями как о системе нормативно-правовых актов, регламентирующих общественные отношения, так и непосредственно о законности самой деятельности органов государственной власти, коммерческих и некоммерческих организаций.

Например, рассматривая функцию прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности органами, осуществляющими ОРД, необходимо знать систему нормативно-правовых актов, регламентирующих этот вид правоохранительной деятельности. Изучая надзор прокуратуры за законностью деятельности органов предварительного следствия и дознания, студент должен хорошо разбираться в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. Рассматривая участие прокурора в арбитражном и гражданском судопроизводстве, необходимы знания арбитражно-процессуального и гражданско-процессуального прав.

Во-вторых, как правило, на завершающем этапе обучения будущие правоведа уже имеют представление о том, чем они будут заниматься в дальнейшем. Кто-то из них станет представлять интересы граждан и юридических лиц в «судебных баталиях», где прокурор может занимать сторону, противоположную интересам подзащитного. В этом случае знания полномочий прокурора, тактики и методики организации его работы, а также умение вести с ним аргументированный спор в условиях состязательного судопроизводства являются одной из гарантий победы адвоката.

Для тех, кто поступит на службу в правоохранительные органы, прокурор будет являться должностным лицом, координи-

рующим и направляющим деятельность по борьбе с преступностью и иными правонарушениями. Например, осуществляя уголовное преследование, прокурор является руководителем досудебного производства по уголовному делу. Его указания и распоряжения обязательны для исполнения как органами предварительного следствия и дознания, так и лицами, уполномоченными осуществлять ОРД. Знание положений соответствующих законов и ведомственных нормативно-правовых актов позволит избежать неприятных конфликтов с сотрудниками прокуратуры при исполнении ими своих обязанностей. Прочные знания об организации и деятельности органов прокуратуры имеют важное значение для успешной карьеры будущего юриста.

Следует различать прокурорский надзор как отрасль юридической науки и как учебную дисциплину.

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» базируется на основах юридической науки, связанных с изучением организации и деятельности прокуратуры. Предметом данного курса являются:

— теоретические положения о месте и роли прокуратуры в системе реализации государством своих функций; цели и задачи деятельности органов прокуратуры, а также принципы ее организации и функционирования; историческое развитие учреждений прокуратуры в России;

— правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры; правовой статус прокурора и его полномочия по выявлению и устранению нарушений законности, а также правовые средства и методы прокурорского реагирования для принятия соответствующих мер;

— тактика и методика организации работы органов прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции и исполнением законов в различных отраслях.

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

— закономерности развития общественных отношений, складывающихся в сфере прокурорского надзора за соблюдением законности;

— средства и формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения положений Конституции и федерального законодательства;

— содержание правовых институтов, связанных с деятельностью органов прокуратуры;

— практику применения законодательства о деятельности прокуратуры.

## 1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти

Развитие правового демократического российского государства в современных условиях невозможно без укрепления режима законности, установления диктатуры закона. Государственная власть обязана признавать, соблюдать и охранять законные интересы, права и свободы граждан, обеспечивать целостность правового пространства, защищать его от различных сепаратистских посягательств, ведущих к разрушению единства России и создающих угрозу ее суверенитету.

Признание за Конституцией высшей юридической силы и ее прямое действие на всей территории страны гарантирует общность правового пространства РФ. Законы и правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции. В свою очередь органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны точно соблюдать Конституцию и исполнять требования законов. В России традиционно функция надзора за исполнением законов была возложена на прокуратуру.

В соответствии со ст. 10 Конституции государственная власть осуществляется на основании разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Однако прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти.

*Во-первых*, прокуратуре не принадлежат полномочия судебной власти, так как, с одной стороны, она не является элементом судебной системы РФ, а с другой — не отправляет правосудия. Право на осуществление этого вида государственной деятельности, согласно ч. 1 ст. 118 Конституции, принадлежит исключительно судам.

*Во-вторых*, прокуратура не может быть отнесена и к государственным органам исполнительной власти, так как: 1) она не входит в структуру Правительства РФ; 2) Председатель Правительства РФ не назначает на должность Генерального прокурора РФ и не освобождает его от этой должности; 3) прокуратура не включена в систему управленческой структуры исполнительной власти.

*В-третьих*, прокуратура не принадлежит и к системе органов законодательной власти, так как в соответствии с положениями Конституции она не наделена законотворческими функциями и не подотчетна ни Государственной Думе РФ, ни Совету Федерации РФ.

*В-четвертых*, прокуратура не может быть включена и в систему Администрации Президента РФ. Хотя существуют и другие мнения. Так, некоторые ученые полагают, что в соответствии с Конституцией Президенту РФ отведена роль арбитра, обеспечивающего необходимое единство государственной власти в условиях ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов от имени Российской Федерации, т.е. от имени Президента РФ, реализуя на правовой основе полномочия главы государства. Прокуратура призвана быть орудием президентской власти для поддержания правопорядка в обществе.

С одной стороны, с подобными утверждениями можно и согласиться. Согласно Конституции Президент РФ осуществляет подбор кандидатуры на должность Генерального прокурора РФ, вносит в Совет Федерации РФ представление о назначении его на должность и отстранении от должности. Президент РФ вправе временно отстранить Генерального прокурора РФ от исполнения обязанностей.

С другой стороны, утверждение о том, что прокуратура относится к системе президентской власти, вызывает определенные возражения.

Во-первых, если рассматривать правовое положение Президента РФ как главы государства в целом, то можно прийти к выводу, что любой государственный орган (а не только прокуратура) служит механизмом реализации президентских полномочий, так как и суд, и иные правоохранительные органы, и законодательные органы подотчетны Администрации Президента РФ.

Во-вторых, несмотря на то что кандидатуру Генерального прокурора РФ предлагает Президент РФ, по Конституции назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ относится к ведению Совета Федерации РФ.

Сказанное позволяет нам с необходимостью сделать следующий вывод: прокуратура не принадлежит ни к одной из ветвей государственной власти. Деятельность органов прокуратуры — это самостоятельное направление реализации государством своих функций по обеспечению единства правового пространства России, соблюдению режима законности всеми субъектами права, а также охране прав, свобод и законных интересов как отдельной личности, так и общества в целом. В полной мере реализовать свои полномочия и достигнуть поставленной цели органы прокуратуры могут, только будучи структурой, организация и деятельность которой не зависят ни от органов государственной власти, ни от различных общественных объединений и политических партий.

### 1.3. Понятие, признаки и значение прокурорского надзора. Отрасли прокурорского надзора

Законодатель, называя термином «прокурорский надзор» в целом деятельность органов и учреждений прокуратуры, тем не менее не дает ему законодательного определения и не раскрывает его содержания. Для того чтобы лучше понять сущность прокурорского надзора, необходимо выделить такие его признаки, которые позволяли бы отличать этот специфический вид деятельности от иных форм реализации государством своих контрольных функций.

1. *Прокурорский надзор является специфическим видом государственной деятельности, который осуществляется от имени Российской Федерации специально созданными для этого органами прокуратуры.* Это отличает прокурорский надзор от иных контролирующих функций государственных органов, имеющих более узкий, ведомственный характер. Прокурорский надзор характеризуется всеобъемлемостью. Права и обязанности, предоставленные прокурору для осуществления своих полномочий, принадлежат исключительно ему и ни на какой другой орган государственной власти возложены быть не могут.

Несмотря на имеющееся семантическое сходство терминов «контроль» и «надзор», в правовом отношении прокурорский надзор следует отличать от судебного контроля, а также от контрольных функций федеральных органов исполнительной власти — государственного контроля.

В научной литературе под судебным контролем понимают особую форму осуществления правосудия в сфере уголовного, гражданского, арбитражного, конституционного и административного судопроизводства.

Судебный контроль отличается от прокурорского надзора по:

— реализующим его субъектам: судебный контроль осуществляется только судом, а прокурорский надзор — органами прокуратуры;

— формам деятельности: судебный контроль осуществляется исключительно в установленных законом особых процессуальных формах, а прокурорский надзор реализуется как в административных, так и в процессуальных формах;

— предмету деятельности: судебный контроль осуществляется с целью рассмотрения и разрешения дел, проверки законности, обоснованности и справедливости вынесенных судебных решений, а также соблюдения конституционных прав, свобод и законных интересов граждан путем осуществления правосудия. Деятельность прокуратуры не связана с отправ-

лением правосудия. Задача органов прокуратуры заключается в выявлении и пресечении нарушений Конституции и федеральных законов с помощью правовых способов и средств прокурорского реагирования;

— правовым последствиям: судебный контроль в отличие от прокурорского надзора завершается принятием особого судебного решения — акта правосудия.

Следует различать также прокурорский надзор и государственный контроль. Под последним понимают проведение специально уполномоченными органами исполнительной власти проверок выполнения юридическими лицами или частными предпринимателями при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам и т.д.), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами.

Во-первых, прокурорский надзор отличается от государственного контроля тем, что надзорные полномочия прокурора не включают в себя возможность осуществления распорядительной деятельности, выражающейся в возможности отмены нормативно-правового акта, возложении обязанности проведения какого-либо действия, наложении взыскания, определении целесообразности расстановки сил и средств и т.п.

Во-вторых, контрольные функции государственной власти распределены между министерствами и ведомствами, которые реализуют их исключительно в рамках предоставленных им полномочий. Прокурорский надзор отличается всеобъемлющим характером и осуществляется по отношению как к подконтрольным органам, так и к контролирующим организациям и их должностным лицам.

В-третьих, государственные контролирующие органы оценивают организацию и деятельность подконтрольных структур не только с точки зрения законности, но и с позиции эффективности и целесообразности. Прокурорский надзор всегда направлен только на проверку соблюдения законности и носит правовой характер. Реализуя свои полномочия, прокурор не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов.

Разделение прокурорского надзора и контрольных функций федеральных органов исполнительной власти нашло свое отражение и в соответствующих нормативных актах. Например, Закон об ОРД содержит в себе следующие положения:

— контроль за оперативно-розыскной деятельностью осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Кон-

ституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами (ст. 20);

— прокурорский надзор за исполнением настоящего Закона осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры (ст. 21).

*2. Прокурорский надзор имеет всеобъемлющий характер и распространяется на все сферы общественных отношений, которые урегулированы нормами права.* Прокурорский надзор распространяется на деятельность как правоохранительных и контролирующих органов и их должностных лиц, так и подконтрольных структур и их должностных лиц.

Говоря о всеобъемлющем надзоре прокуратуры за исполнением законов, возникает следующий вопрос: осуществляет ли прокуратура надзор за исполнением законов гражданами? В отличие от Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» в ст. 1 Закона о прокуратуре граждане не названы в качестве объектов прокурорского надзора. Поэтому говорить о том, что в отношении граждан прокуратура осуществляет надзор за исполнением ими законов, нельзя.

*3. Прокурорский надзор осуществляется исключительно в рамках, установленных нормами права.* В связи с этим необходимо отметить, что полномочия прокуроров по осуществлению надзора закреплены не только в Законе о прокуратуре, но и в нормах других федеральных законов, а также приказах, указаниях и распоряжениях Генерального прокурора РФ.

Например, в приказе Генерального прокурора от 30.05.1996 № 30 «Об организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам, осуществляющим надзор по данному направлению, предписывается в обязательном порядке оценивать правомерность принимаемых в отношении граждан решений по жалобам на действия подчиненных организаций; в случаях обнаружения нарушений прав и свобод человека и гражданина, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, предъявлять и поддерживать в суде иски в интересах пострадавших; обеспечивать профилактическую направленность прокурорского надзора и т.д.

*4. Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением федеральных конституционных и федеральных законов.* На прокуратуру также возлагается обязанность осуществлять надзор за исполнением вступивших в законную силу международных договоров РФ и правил применения на территории России норм международного права

в случаях, указанных в законе. Эта обязанность прокуратуры вытекает непосредственно из ст. 15 Конституции, согласно которой общепризнанные нормы и принципы международного права являются составной частью правовой системы РФ.

Вопрос о том, должна ли осуществлять прокуратура надзор за исполнением ведомственных нормативно-правовых актов, решается неоднозначно. Вместе с тем нельзя не отметить, что, например, в ч. 4 ст. 353 ТК содержится положение, в соответствии с которым государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом. Отсюда следует, что правильность и точность исполнения нормативных правовых актов ведомственного характера, которые приняты в развитие федерального законодательства, прокурор должен проверить.

*5. Цель деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации заключается в установлении, поддержании и укреплении режима законности в стране, а также создании правового механизма обеспечения и соблюдения прав, свобод и интересов личности, общества и государства.*

На основании перечисленных признаков можно сформулировать определение прокурорского надзора. *Прокурорский надзор* — это урегулированный нормами права специфический вид государственной деятельности, осуществляемый от имени Российской Федерации специально созданными для этого органами и учреждениями прокуратуры, направленный на установление режима законности в государстве, обеспечение верховенства Конституции, соблюдения и исполнения законов, охрану прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов личности, общества и государства.

В связи с тем что прокурорский надзор охватывает достаточно широкую сферу общественных отношений, урегулированных нормами права, он неоднороден по своему характеру и подразделяется на отдельные отрасли, которые нормативно закреплены в Законе о прокуратуре. Выделяются следующие отрасли прокурорского надзора:

- соблюдение Конституции и исполнение законов;
- соответствие законам издаваемых нормативных правовых актов;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- исполнение законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие;

- исполнение законов судебными приставами;
- исполнение законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Законодательное закрепление отраслей прокурорского надзора для практической деятельности органов прокуратуры очень важно. Выделение отраслей прокурорского надзора, во-первых, позволяет конкретизировать деятельность прокуратуры по наиболее значимым направлениям; во-вторых, обеспечивает четкую организацию деятельности, что исключает дублирование при выполнении прокурорами своих функций; в-третьих, способствует оптимальной организации управления в системе органов прокуратуры.

Закон о прокуратуре определяет применительно к каждой из отраслей прокурорского надзора его объекты, предмет и полномочия прокурора.

#### **1.4. Цель и задачи прокурорского надзора в Российской Федерации. Основные направления деятельности прокуратуры**

Определив, что деятельность прокуратуры является самостоятельным направлением реализации государственной власти, необходимо установить ее цель.

*Цель деятельности прокуратуры* заключается в создании на территории РФ такого режима законности, который позволил бы обеспечить верховенство и соблюдение Конституции, исполнение законов, действующих на территории России, а также сформировать надежный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Достижение указанной цели осуществляется с помощью решения основных задач, стоящих перед Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему нижестоящими прокурорами. Эти задачи можно сгруппировать в три блока.

*1. Задачи по обеспечению единства правового пространства в государстве:*

- достижение единообразия и точности при исполнении действующего на территории РФ законодательства;
- обеспечение соответствия издаваемых на территории государства нормативно-правовых актов Конституции и федеральному законодательству;
- гарантированное соблюдение на всей территории РФ прав и свобод человека и гражданина;



— обеспечение судебной защиты нарушенных интересов государства путем подачи исков в арбитражные и гражданские суды.

## 2. Задачи по осуществлению борьбы с преступностью:

— обеспечение реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности за совершенные преступления. Решение этой задачи достигается путем осуществления органами прокуратуры от имени государства уголовного преследования, в том числе и поддержания государственного обвинения в суде, в соответствии с полномочиями, предоставленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

— достижение согласованного взаимодействия различных правоохранительных структур государства в борьбе с преступностью;

— обеспечение законности исполнения назначенного судом наказания или иных мер принудительного характера.

## 3. Организационные задачи:

— обеспечение оперативного поступления информации об имеющихся местах различных правонарушений, организация на должном уровне работы с жалобами и заявлениями граждан;

— установление эффективного сотрудничества с правоохранительными органами других стран для обеспечения эффективности уголовного преследования транснациональных преступных группировок; розыска и экстрадиции преступников, скрывающихся за рубежом; оказания правовой помощи по гражданским и семейным делам гражданам России, находящимся за рубежом; организации обмена положительным опытом работы между прокуратурами различных стран;

— обеспечение населения достоверной информацией о состоянии законности и эффективности борьбы с правонарушениями как в отдельном регионе, так и в целом по Российской Федерации; обобщение практических материалов по ведению прокурорского надзора и организация обмена опытом работы с целью повышения эффективности деятельности;

— подготовка высококвалифицированных кадров для структур органов прокуратуры РФ; организация работы по повышению их квалификации с привлечением для этого как ученых, так и опытных практических работников прокуратуры.

Решение стоящих перед прокуратурой задач осуществляется через организацию ее деятельности по следующим основным направлениям:

1) обеспечение общего надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов;

2) осуществление уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

3) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

4) участие в соответствии с процессуальным законодательством РФ в рассмотрении судами гражданских, арбитражных и административных дел, опротестованию противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов;

5) рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан;

6) участие прокуроров в правотворческой деятельности;

7) участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;

8) организация издания специальной литературы;

9) обеспечение прямых связей в пределах предоставленной компетенции с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничества с ними, заключения соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участия в разработке международных договоров РФ;

10) осуществление деятельности по подготовке и повышению квалификации прокурорско-следственных кадров.

## 1.5. Правовое регулирование прокурорского надзора

Прокурорский надзор как *отрасль права* представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих деятельность прокурора по обеспечению верховенства Конституции, соблюдению и исполнению законов, защите прав и свобод граждан, законных интересов личности, общества и государства.

*Предметом правового регулирования* являются общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнения законов всеми субъектами права, а также деятельность органов прокуратуры по обеспечению режима законности в Российской Федерации. *Методом правового регулирования* служит предусмотренная законом совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных приемов, способов и средств осуществления прокурором своих полномочий.

В ст. 3 Закона о прокуратуре содержится положение, в соответствии с которым правовую основу организации и деятельности органов прокуратуры составляют Конституция, данный Закон, другие федеральные законы и международные договоры РФ. Организация и порядок деятельности Следственного комитета при прокуратуре РФ определяются также норматив-

ными правовыми актами Президента РФ, принятыми в случаях, предусмотренных данным Законом.

*Конституция* определяет принципы организационного построения и непосредственной деятельности самой прокуратуры. Так, в ст. 129 Конституции сказано, что прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

В этой же статье Конституции определен порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, а также нижестоящих прокуроров. Данным конституционным положением закреплена независимость прокурорского надзора от иных ветвей государственной власти и обеспечено ее самостоятельное функционирование. Кроме того, оно способствует построению вертикали управления в системе органов прокуратуры таким образом, что надзор за соблюдением законности осуществляется на всех уровнях власти независимо от местных сепаратистских тенденций.

Однако специфика федеративного устройства российского государства и сложившиеся к моменту принятия Конституции социально-политические условия обусловили тот факт, что в ч. 3 ст. 129 Конституции закреплено положение, согласно которому прокуроры субъектов РФ назначаются на должность только после согласования с органами власти субъекта РФ. Однако органы власти субъектов РФ не имеют права принимать никаких правовых актов и решений относительно организации и деятельности прокуратуры, так как в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции законодательство и управление прокуратурой относится исключительно к ведению Российской Федерации.

Таким образом, в Конституции определены принципиальные вопросы организационного построения системы органов прокуратуры и далее в ней указано, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Им является Закон о прокуратуре.

*Законопрокуратуресостоитизсемиразделов, которые включают в себя 54 статьи. В этом Законе определены цели и задачи деятельности органов прокуратуры, ее основные функции, принципы организации и работы, система и структура органов прокуратуры, полномочия Генерального прокурора РФ и нижестоящих прокуроров, порядок назначения и освобождения их от должности.*

Закон определяет предмет прокурорского надзора относительно каждого из его основных направлений (отраслей), пол-

номочия прокурора и средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. В нем также содержатся нормы, устанавливающие порядок прохождения службы в органах прокуратуры, ее кадровый состав, меры правовой и социальной защиты сотрудников.

Учитывая, что прокурорский надзор охватывает широкую сферу правоотношений, деятельность прокурора по отдельным направлениям регламентируется нормами, содержащимися в иных *федеральных законах*.

Так, ст. 30 Закона о прокуратуре содержит правило, согласно которому полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами.

Например, в соответствии со ст. 21 Закона об ОРД по требованию прокурора, обеспечивающих ОРД, руководители этих структур обязаны представить им 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. Неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за ОРД, влечет за собой установленную законом ответственность должностных лиц.

Полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования, а также по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия определены в ст. 37 УПК.

Нормы, регламентирующие деятельность прокурора в административном судопроизводстве, закреплены в КоАП. Например, в его ст. 25.11 содержатся указания на полномочия прокурора, который вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

*Международные договоры РФ* содержат достаточно большое количество норм, регламентирующих организацию и деятельность органов прокуратуры. К подобного рода нормативным актам необходимо, например, отнести Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993.

Регламентируют вопросы деятельности органов прокуратуры и соответствующие указы Президента РФ. К ним, в частности, можно отнести Указы Президента РФ от 30.06.1997 № 659 «Об утверждении Положения о классах чинов прокурорских работников Российской Федерации», от 01.08.2007 № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» и др.

Важную роль в организации и деятельности прокуратуры играют нормативные правовые акты, исходящие от Генерального прокурора РФ. Закон о прокуратуре предоставляет Генеральному прокурору РФ право издавать обязательные для исполнения всеми сотрудниками прокуратуры приказы, распоряжения, указания и инструкции, определяющие и разъясняющие вопросы организации деятельности органов прокуратуры, а также реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Указанные нормативные правовые акты занимают особое место в деятельности органов прокуратуры, поскольку принимаются в соответствии с текущей оперативной обстановкой, складывающейся в результате непосредственной работы прокуратуры по реализации своих полномочий, а также управлению всей системой ее органов.

Нормативные правовые акты, издаваемые Генеральным прокурором РФ, должны соответствовать следующим требованиям: во-первых, приниматься уполномоченным на это должностным лицом прокуратуры (Генеральным прокурором РФ или его заместителями); во-вторых, не противоречить Конституции и федеральному законодательству; в-третьих, быть обязательными для исполнения всеми прокурорами и следователями прокуратуры. Обязательное значение эти нормативные правовые акты имеют и для иных должностных лиц органов, поднадзорных прокуратуре.

## **Тема 2. ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ**

### **2.1. Учреждение прокуратуры в России и правовое регулирование ее деятельности**

Становление прокуратуры в России неразрывно связано с именем Петра I. Осуществляя реформу административного управления, Петр I в 1711 г. учреждает Правительствующий Сенат. В своих указах он определяет, что основной задачей этого учреждения должно стать осуществление высшего надзора и распоряжения за всем государственным управлением, в его ведение отходит и так называемое бюджетное счетоводство. В связи с этим Петр I понимает, что необходим активный и действенный контроль за деятельностью Сената, и дает распоряжение о введении должности фискалов.

Полномочия фискалов были определены так: «Действие же их сие есть — взыскание всех безгласных дел, т.е.: 1) всякие преступления указов; 2) всякие взятки и кражи казны и прочее, что ко вреду государственному интересу быть может, каково бы оно имени не было; 3) також и прочие дела народные, за которых нет челобитчиков, например, ежели какого приезжего убьют или наследник последний своей фамилии во младенчестве умрет без завету духовной предков его и прочие тому подобные безгласные дела, иже не имеют челобитчика о себе».

При создании прокуратуры органы фискалата были подчинены надзору генерал-прокурора. Однако после назначения генерал-фискала последовал указ о том, чтобы все фискальские доношения направлялись последнему. До конца царствования Петра I оба института существовали параллельно, причем в ряде случаев деятельность органов прокуратуры основывалась на фискальных материалах.

В 1729 г. фискалат в целом был упразднен Верховным тайным советом путем увольнения наличных фискалов без назначения новых. Остались только фискалы «для купецких дел», а также военный фискалат.

В январе (12) 1722 г. Указом Петра I при Сенате назначается генерал-прокурор, о котором сказано: «Сей чин — яко око наше и стряпчий в делах государственных». Первым российским генерал-прокурором становится ближайший сподвижник Петра I П.И. Ягужинский. В апреле (27) 1722 г. издается более конкретный Указ «О должности Генерал-прокурора».

На генерал-прокурора были возложены следующие полномочия: 1) проверка исполнения наказаний и приказов царя;

2). реагирование на все случаи неисполнения предписаний Петра I; 3) право по собственной инициативе вносить на рассмотрение Сената соответствующий закон в случае отсутствия «ясных указов» по тем или иным важным вопросам управления государством; 4) осуществление функции организации и ведения делопроизводства в Сенате. Сенатская канцелярия находилась под его непосредственным подчинением; 5) контроль за деятельностью фискалата.

В 1722 г. кроме генерал-прокурора были введены должности обер-прокуроров для нахождения при нем и прокуроров, состоявших при всех коллегиях. Тогда же были назначены прокуроры при надворных судах, а затем и при губернских учреждениях.

Назначенные прокуроры были обязаны следить за исполнением законов со стороны присутственных мест; в случае необходимости напоминать судьям об их обязанностях и останавливать их незаконные и несправедливые распоряжения или действия. Чтобы осуществить эту функцию, прокуроры должны были присутствовать на заседаниях этих учреждений.

Непосредственное участие в уголовном преследовании прокуроры не принимали. Прокуратура лишь наблюдала за этим видом государственной деятельности так же, как и за всеми остальными ее видами.

Какой-либо подчиненной зависимости между прокурорами не существовало. Все они прямо и непосредственно подчинялись генерал-прокурору. Они являлись «оком генерал-прокурора» на местах, от него получали указания.

Наделяя прокуроров обязанностями, Петр I предусмотрел и некоторые гарантии их независимости. Так в одном из указов царя было установлено, что «генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего». Вместе с тем Сенат наделялся правом ареста прокуроров, если Петр I будет находиться в отъезде. Опасаясь, что генерал-прокурор ввиду такой угрозы будет воздерживаться в некоторых случаях от сообщений о злоупотреблениях, устанавливалась безнаказанность всего того, что будет сделано прокурором не умышленно, а по ошибке. За различного рода злоупотребления и взятки прокуроры подлежали строжайшему наказанию вплоть до смертной казни.

После смерти Петра I прокуратура перестала занимать то ключевое положение, которое ей отводилось во время его правления. С приходом на трон Анны Иоанновны все органы и учреждения прокуратуры были практически полностью упразднены. Прокуратура была восстановлена лишь в 1741 г., в период правления дочери Петра I Елизаветы Петровны.

Новый этап в организации и деятельности прокуратуры в XVIII в. связан с именем императрицы Екатерины II. В период ее правления прокуратура была воссоздана как учреждение, в полной мере осуществляющее надзорные полномочия за соблюдением законности в государстве.

Произошедшее в 1764 г. реформирование Сената повлекло за собой расширение полномочий обер-прокуроров, получивших право надзирать за деятельностью некоторых департаментов, входящих в это ведомство.

В 1775 г. Указом «Учреждение о губерниях» была начата губернская реформа. Не остались без внимания и органы прокуратуры. На губернских прокуроров и их товарищей (помощников) Указом возлагалось выполнение функций по обеспечению целостности государственной власти; надзор за тем, чтобы никто не облагал население запрещенными сборами (т.е. не занимался незаконным налогообложением в своих собственных интересах); наблюдение за тем, чтобы должностные лица не творили различных злоупотреблений, не брали взятки, не мздоимствовали. Губернские прокуроры также надзирали за законностью действий и решений государственных органов непосредственно в губерниях и уездах.

После смерти Екатерины II на престол вступил ее сын Павел I. В период его царствования деятельность органов и учреждений прокуратуры в России была в значительной степени сокращена.

Период царствования Александра II был ознаменован важнейшими реформами в государственном управлении, в том числе и в системе организации учреждений прокуратуры, полномочия которой были существенно изменены и усилены.

Принятый в 1857 г. законодательный акт «Общие губернские учреждения» расширил круг реализации полномочий прокуратуры, сделав их достаточно разнообразными.

Важной вехой в истории развития отечественной прокуратуры стали принятые Государственным советом 29 сентября 1862 г. Основные положения о прокуратуре. В них четко было определено конкретное назначение прокуратуры — наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи. При каждом суде учреждались должности прокуроров и его помощников. В своей деятельности они были не зависимыми от местных органов власти. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались от должности императором, а нижестоящие прокуроры — генерал-прокурором Российской империи.

Прокуроры наделялись следующими основными полномочиями: обнаружение и пресечение всякого вида правона-

рушений, надзор за единообразным и точным исполнением законов, наблюдение за деятельностью судов по уголовным и гражданским делам и дача по ним соответствующих заключений. Кроме того, прокуроры наделялись правом законодательной инициативы, касающейся законов, связанных с судопроизводством.

С принятием в 1864 г. Судебных уставов общенадзорные полномочия прокуратуры были несколько ограничены, на нее была возложена основная ее функция — осуществление уголовного преследования. Так, согласно положениям Устава уголовного судопроизводства прокуроры и их товарищи предварительного следствия сами не производили, однако давали указания судебным следователям и осуществляли наблюдательную функцию. Прокуроры имели право присутствовать при производстве всех следственных действий и давать указания следователю. По производству дознания о преступных деяниях должностные лица полиции находились в непосредственном подчинении прокуроров и их товарищей.

Прокурор мог требовать избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, производства дополнительного расследования. По окончании предварительного следствия прокурор давал заключение о предании обвиняемого суду.

В таком виде и в основном с такими функциями прокуратура просуществовала до 1917 г.

## 2.2. Правовое регулирование прокурорского надзора в советский период

Декретом Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 24.11.1917 «О суде» существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора были упразднены. Местным советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов предписывалось избрать особых комиссаров, которые должны были принять имущество и архивы государственных учреждений царской России, в том числе и учреждений прокурорского надзора.

Предварительное следствие по уголовным делам было возложено на судей единолично. В уголовном судопроизводстве в роли обвинителей и защитников, а по гражданским делам в качестве поверенных допускались граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами.

Новая государственная власть, упразднив органы и учреждения прокуратуры, вернулась к их воссозданию в 1922 г., когда в стране была прочно установлена диктатура пролетариата. Для укрепления власти уже не требовалось принятия рево-

люционных мер, использования методов «красного террора». Возникла необходимость регулирования общественных отношений не на основе революционного правосознания, а исключительно путем принятия новых законов и создания реального механизма их исполнения.

Вопрос об организации органов и учреждений прокуратуры вызвал споры и разногласия среди членов комиссии, назначенной для руководства работами сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК). Большинство из них требовали так называемого «двойного подчинения», которое заключалось, с одной стороны, в подчинении центральному органу управления прокуратурой, а с другой — местным органам власти (губернским исполнительным комитетам).

В связи с этим В. И. Ленин направил в Политбюро письмо, вошедшее в историю под названием «О "двойном" подчинении и законности». В нем он высказал идею, что законность не может быть одновременно калужской и казанской, а должна быть единой всероссийской и даже единой для всей федерации советских республик.

В принятом Положении о прокурорском надзоре, утвержденном III сессией ВЦИК, в основу организации системы учреждений прокуратуры была положена именно точка зрения В. И. Ленина.

Положением о прокурорском надзоре перед органами прокуратуры была поставлена цель: осуществление надзора за соблюдением законов и борьба с преступностью. В соответствии с этим положением в составе Народного Комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура.

Во главе Государственной прокуратуры в качестве Прокурора Республики стоял Народный Комиссар юстиции. Прокуратура представляла собой отдел, входящий в структуру Народного Комиссариата юстиции.

В непосредственном подчинении Прокурора Республики находились прокуроры каждой губернии и области, которые назначались Прокурором Республики как из работников центрального аппарата, так и из числа кандидатов, выдвигаемых руководящими местными органами. Увольнение, перемещение и отстранение от должности прокуроров производились по распоряжению Прокурора Республики.

При губернских прокурорах состояли назначаемые и отзываемые Прокурором Республики по представлению прокурора соответствующей губернии или области помощники прокурора. Обязанности между ними распределял Прокурор губернии или области.

Согласно принятому 11 ноября 1922 г. Положению о судоустройстве РСФСР, утвержденному IV сессией ВЦИК, при отделе прокуратуры Народного Комиссариата юстиции для производства срочных расследований по важнейшим делам были введены должности народных следователей.

Декретом ВЦИК было утверждено Положение о Народном Комиссариате юстиции. Этим законом вводились нормы, определяющие правовое положение отдела прокуратуры в составе Народного Комиссариата юстиции.

В соответствии с этими положениями на отдел прокуратуры возлагались следующие полномочия: 1) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений, а также наблюдение за ведением за границей уголовных и гражданских дел, в коих заинтересовано Правительство РСФСР; 2) непосредственное наблюдение за деятельностью органов следствия и дознания в области раскрытия преступлений; 3) наблюдение за правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений и разработка совместно с Народным Комиссариатом внутренних дел (НКВД) правил об исправительно-трудовой системе в отношении лиц, приговоренных к лишению свободы или принудительным работам без лишения свободы; 4) осуществление функций прокурорского надзора в Верховном Суде РСФСР и его коллегиях согласно Положению о судоустройстве и процессуальным законам; 5) производство следствия по предложениям ВЦИК, СНК и поручениям Прокурора Республики и его помощников; 6) назначение, перемещение и отзыв губернских прокуроров и помощников; учет личного состава прокурорского надзора.

Структура отдела прокуратуры Народного Комиссариата юстиции состояла из следующих подразделов: 1) общего управления и личного состава прокурорского надзора; 2) общего надзора; 3) надзора за органами следствия, дознания и местами лишения свободы; 4) государственного обвинения и следственной части.

23 ноября 1923 г. Центральным Исполнительным Комитетом (ЦИК) СССР утверждается Положение о Верховном Суде СССР. В соответствии с этим Положением создается Прокуратура Верховного Суда СССР; Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель должны назначаться Президиумом ЦИК СССР.

17 декабря 1933 г. постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР. В соот-

ветствии с этим Положением Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. В основу организации и деятельности Прокуратуры СССР были положены принципы единоначалия и централизации.

Основными задачами Прокуратуры СССР становятся укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны антиобщественных элементов на всей территории СССР.

В соответствии с поставленными задачами на Прокуратуру СССР возлагались следующие полномочия: 1) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств СССР и союзных республик и местных органов власти Конституции СССР, постановлениям и распоряжениям Правительства СССР; 2) наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями; 3) возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории СССР; 4) надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции и исправительно-трудовых учреждений; 5) общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик.

Прокуратура СССР была призвана возбуждать уголовное преследование и поддерживать обвинение по делам, подсудным: а) непосредственно Верховному Суду СССР; б) судебным органам союзных республик как непосредственно, так и через прокуроров союзных республик.

Входящие в состав Прокуратуры СССР Военная и Транспортная прокуратуры действовали на основе особых о них положений.

Указания и распоряжения Прокурора Союза ССР были обязательны для всех органов прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались Прокурором СССР по согласованию с центральными исполнительными комитетами союзных республик. Краевые и областные прокуроры и прокуроры автономных республик и областей назначались и отзывались прокурорами союзных республик с согласия Прокурора СССР.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20.07.1936 «Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР» все органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик и переданы в непосредственное подчинение Прокурору СССР.

Постановлением СНК СССР от 05.11.1936 была утверждена структура Прокуратуры СССР, включавшая: 1) Главную во-

енную прокуратуру; 2) Главную прокуратуру железнодорожного транспорта; 3) Главную прокуратуру водного транспорта; 4) Отдел общего надзора; 5) Уголовно-судебный отдел; 6) Гражданско-судебный отдел; 7) Следственный отдел; 8) Отдел по специальным делам; 9) Отдел по надзору за местами заключения; 10) Отдел по жалобам; 11) Отдел кадров; 12) Группу учета и информации; 13) Особый сектор; 14) Управление делами; 15) Секретариат.

Как справедливо отмечают ученые, советский период занимает практически основную часть в развитии Прокуратуры России. Нормативные акты общесоюзного уровня, регулирующие прокурорский надзор, были рассчитаны на применение всеми органами прокуратуры союзных республик, в том числе и РСФСР, а поэтому не инкорпорировались в российский законодательстве.

Важное значение в дальнейшем развитии законодательства о прокурорском надзоре имело утверждение 5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII Съездом Советов Конституции СССР, которая возложила на Генерального прокурора СССР осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами СССР.

Прокуратура была выделена в единую самостоятельную систему государственных органов, действовавшую независимо от местных органов и подчинявшуюся только Генеральному прокурору СССР. Последний был подотчетен Верховному Совету СССР и ответствен перед ним.

Следующей вехой в развитии законодательства о прокурорском надзоре стало утверждение Президиумом Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР, которое определило задачи, принципы прокурорского надзора, его содержание, основные направления (отрасли) и т.д.

Следующим шагом в развитии прокуратуры стало принятие в 1977 г. Конституции СССР, согласно которой высший надзор был возложен не только на Генерального прокурора СССР, но и на всех нижестоящих подчиненных ему прокуроров в пределах их компетенции, определенной законом.

Принятый 30 ноября 1979 г. Закон СССР «О прокуратуре СССР» определил, что ее деятельность направлена на всемерное укрепление законности и правопорядка. Закон возлагал на органы прокуратуры координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и другими правонарушениями. Он четко устанавливал полномочия прокуроров применительно ко всем отраслям прокурорского надзора.

В законе были сформулированы и новые принципы организации и деятельности прокуратуры. В соответствии с Конституцией СССР органы прокуратуры должны были осуществлять свои полномочия независимо от местных органов и подчиняться только Генеральному прокурору СССР.

В свою очередь в соответствии с Конституцией СССР Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР, был ответствен перед ним и ему подотчетен.

### **2.3. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры на современном этапе**

После распада СССР и образования России как самостоятельного и независимого государства законодательство о прокуратуре требовалось привести в соответствие со сложившимися политическими реалиями.

17 января 1992 г. Верховным Советом РФ был принят Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации». Этот закон с учетом изменений и дополнений действует и в настоящее время. С момента вступления в силу нового Закона о прокуратуре Закон СССР «О прокуратуре СССР» перестал действовать на территории России.

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., Конституция закрепила положение о том, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, установила порядок назначения на должности и освобождения от должностей Генерального прокурора РФ и других прокуроров.

В соответствии со ст. 71 Конституции правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры как самостоятельного федерального органа находится исключительно в ведении РФ.

В принятом Законе о прокуратуре в соответствии с новыми условиями развития государства и общества были определены цели и задачи деятельности органов прокуратуры, обозначены конкретные направления (отрасли) прокурорского надзора. Цель прокуратуры заключается в обеспечении на территории РФ верховенства действующих законов. В соответствующих разделах, регламентирующих деятельность прокурора в определенных отраслях надзора, установлены предмет и пределы последнего.

Закон трансформирует содержание и назначение прокурорского надзора в уголовном и гражданском судопроизводстве, отводя прокурорам роль одной из сторон при рассмотрении су-

дами уголовных и гражданских дел, хотя за ними сохраняется право опротестования незаконных и необоснованных судебных решений.

В Законе о прокуратуре отражены основные принципы организации и деятельности органов прокуратуры: единство и централизация системы прокурорских органов, независимость прокуратуры от органов государственной власти и управления, а также общественных организаций (движений) и политических партий, гласность в деятельности органов прокуратуры.

Сформировавшаяся за годы существования СССР система органов прокуратуры в новом федеральном законодательстве была в основном сохранена. Наряду с территориальными прокуратурами в системе органов прокуратуры РФ действуют военная, транспортная, природоохранная прокуратуры, прокуратура исправительно-трудовых учреждений, прокуратуры закрытых административно-территориальных образований. В 2007 г. при прокуратуре РФ был создан Следственный комитет.

Один из разделов Закона о прокуратуре посвящен задачам и полномочиям прокуроров, а также средствам реагирования на установленные нарушения закона по каждой из отраслей прокурорского надзора.

Достаточно полно в Законе о прокуратуре представлена кадровая политика. В нем закреплены положения, связанные не только с подбором, расстановкой и воспитанием кадров, но и с мерами правовой и социальной защиты прокуроров и следователей, а также их семей.

## Тема 3. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

### 3.1. Система принципов организации и деятельности прокуратуры

Принципы прокурорского надзора — это мировоззренческие идеи основополагающего характера, выраженные в нормах права, определяющие место и роль прокуратуры в механизме осуществления государственной власти, а также устанавливающие цели, задачи ее деятельности, полномочия и правовые средства их реализации.

Приведенное определение принципов прокурорского надзора одновременно характеризует два аспекта. С одной стороны, организационное построение прокуратуры и ее системное отношение к иным органам государственной власти, политическим партиям, общественным организациям и объединениям и, с другой стороны, функциональный порядок реализации прокуратурой своих полномочий для достижения целей и задач, предусмотренных в Конституции и иных федеральных законах.

Отдельно взятый принцип не оказывает никакого регулирующего воздействия на организацию и деятельность органов прокуратуры. О влиянии принципов на построение технологии прокурорского надзора можно говорить только в том случае, если рассматривать каждый принцип во взаимодействии с другими основополагающими началами в рамках системы.

**Принцип законности.** *Формула принципа:* органы прокуратуры осуществляют возложенные на них полномочия на территории России в строгом соответствии с Конституцией и федеральным законодательством.

Реализация принципа законности имеет для прокуратуры важное значение. Выполняя функции по надзору за соблюдением законов, прокуратура должна сама строго и неуклонно соблюдать требования законодательства.

В федеральном законодательстве о прокуратуре принцип законности выражается в установлении надзорных полномочий прокуроров, предмета и пределов их реализации, а также порядка деятельности. В обязанности прокурора входит опротестование каждого нормативного правового акта, который противоречит Конституции и иным федеральным законам и с этой точки зрения является незаконным. Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном



правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предупреждает о недопустимости нарушения закона. Однако если решение по этим вопросам будет принято помощником прокурора, то оно, в свою очередь, само будет незаконным.

Прокурор в своей деятельности обязан соблюдать не только требования Конституции и Закона о прокуратуре, но также положения иных отраслевых законов (УПК, ГПК, АПК и т.д.). Являются обязательными для нижестоящих прокуроров и требования, содержащиеся в приказах, распоряжениях, указаниях и инструкциях Генерального прокурора РФ.

Принцип законности также реализуется таким построением и такой обоснованностью действий и решений прокурора, которые гарантируют в каждом случае обнаружения тех или иных правонарушений немедленное их устранение правовыми средствами прокурорского реагирования. В свою очередь, незаконные решения прокурора могут быть обжалованы гражданами и должностными лицами вышестоящему прокурору или непосредственно в суд.

**Принцип публичности.** *Формула принципа:* органы прокуратуры обязаны осуществлять свои полномочия по надзору за соблюдением законов от имени государства независимо от волеизъявления заинтересованных лиц.

*Содержание принципа публичности* выражается в обязанности органов прокуратуры реагировать на каждый случай нарушения законов, ущемления прав, свобод граждан, интересов личности, общества и государства. Принцип публичности в основном рассматривается как основополагающее начало уголовного судопроизводства. Вместе с тем этот принцип присущ всем отраслям государственной деятельности. Действует он и во всех направлениях прокурорского надзора.

Этот принцип наделяет прокурора широкими властными полномочиями по реализации своих функций. Прокурорские работники могут применять нормы права, меры юридического воздействия на правонарушителей, принимать решения о возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении. Например, в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 17.05.2004 № 13 «О повышении эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» прокуроры обязаны использовать все возможности для установления и пресечения источников финансирования радикальных организаций любого направления, а также реализовать все предоставленные законом полномочия, в том числе

право обращения с исками в суд, для прекращения деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений, средств массовой информации и издательств, пропагандирующих идеи насилия, социальной, национальной, расовой розни, допускающих иные нарушения действующего законодательства.

Суть принципа публичности в организации и деятельности органов прокуратуры заключается в сочетании интересов органов государственной власти в лице прокуратуры по достижению поставленных перед ними задач, с неукоснительным обеспечением законных интересов граждан и должностных лиц, вовлеченных в сферу реализации прокурором своих надзорных полномочий. Например, федеральное законодательство о выборах в органы местного самоуправления содержит положение, согласно которому участие прокурора в судебном рассмотрении дел о нарушении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления является обязательным, не зависящим от усмотрения как любой из сторон, так и самого прокурора.

**Принцип единства в организации и деятельности прокуратуры.** *Формула принципа:* прокуратура является единой системой специальных федеральных государственных органов и учреждений, созданных для обеспечения верховенства Конституции, исполнения законов, а также непосредственно охраны прав и свобод личности, общества, государства на всей территории России.

*Содержание принципа* выражается в единстве системы органов прокуратуры в РФ, а характер ее деятельности обеспечивается непосредственно правовыми средствами.

Организация единой системы органов прокуратуры устанавливается на основании Конституции, Закона о прокуратуре и других федеральных законов. Единство правового пространства, в рамках которого действует прокуратура, позволяет определить общие для всех ее структурных подразделений цели, задачи и направления деятельности, а также сформировать общий для всех прокуроров правовой статус и единые средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.

Принцип единства в организации и деятельности органов прокуратуры позволяет обеспечить единообразный подход к вопросам организации управления, а также способствовать реализации сочетания единоличных и коллегиальных начал в организации деятельности органов прокуратуры.

В соответствии с принципом единства не допускается создание государственных и негосударственных органов, подме-

няющих или дублирующих деятельность по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законности на территории РФ.

Единую систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в ее единую систему, не допускается.

Реализация принципа единства в организации и деятельности органов прокуратуры выражается в установленном законом едином правовом статусе прокурора. Принимая лично решения по вопросам, которые законом отнесены к его компетенции, прокурор в то же время действует от имени всей прокуратуры в целом.

**Принцип централизации в организации и деятельности органов прокуратуры.** *Формула принципа:* в основе прокурорского надзора лежит единое централизованное руководство всей деятельностью органов прокуратуры при неукоснительном подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, а также безусловном выполнении указаний вышестоящих прокуроров нижестоящими.

*Содержание этого принципа* выражается в законодательном закреплении вертикальных связей, на основе которых строится вся система органов прокуратуры и управление ее структурными подразделениями.

Суть рассматриваемого принципа выражается в том, что все нижестоящие прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Для всех нижестоящих прокуроров обязательны для исполнения приказы и распоряжения вышестоящих прокуроров.

В свою очередь прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур районов и городов, иных приравненных к ним специализированных прокуратур. Они также издают приказы и распоряжения, которые обязательны для исполнения нижестоящими подчиненными прокурорами.

Согласно принципу централизации нижестоящие прокуроры обязаны подчиняться распоряжениям, требованиям

и указаниям вышестоящих прокуроров. В случае неисполнения адресованных им предписаний они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. В соответствии с распоряжением Генерального прокурора РФ от 06.08.2002 № 48 «О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых других сферах» Генеральный прокурор РФ в полном объеме пользуется правом применять меры дисциплинарного взыскания к нижестоящим прокурорским работникам. Заместители Генерального прокурора РФ, прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры вправе налагать дисциплинарные взыскания на работников, назначаемых на должность Генеральным прокурором РФ (кроме его заместителей), за исключением лишения их нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», понижения в должности и увольнения из органов прокуратуры.

Принцип централизации в организации и деятельности органов прокуратуры выражается также в обязанности вышестоящих прокуроров контролировать деятельность подчиненных прокуроров. Контроль является важнейшим условием организации работы, одной из основных обязанностей всех должностных лиц прокуратуры и имеет следующие цели: обеспечить высокую исполнительскую дисциплину; выявить, исправить и предупредить недостатки в работе; реализовать принцип персональной ответственности каждого работника органов прокуратуры за порученное дело.

Цели контроля достигаются путем заблаговременного истребования информации о ходе выполнения поручения, напоминания конкретным исполнителям о необходимости добросовестного отношения к возложенным обязанностям, проверкой качества исполнения, а также своевременным и принципиальным реагированием на выявленные упущения, допущенные при исполнении возложенных полномочий.

**Принцип внепартийности.** *Формула принципа:* организация и деятельность органов прокуратуры в РФ не может строиться в зависимости от каких-либо политических структур (партий, общественных организаций, объединений, движений) или идеологических взглядов.

*Содержание принципа* заключается в том, что на законодательном уровне закреплено положение, согласно которому прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и орга-

низаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

Осуществляя надзор за соблюдением законов, прокуратура касается и политических аспектов общественной жизни. От того, насколько беспристрастно прокурор подойдет к решению правовых вопросов, связанных с какой-либо стороной политической жизни, зависит стабильность общественной жизни в том или ином регионе.

Прокурор не должен использовать свое служебное положение в партийных интересах.

Например, определяя статус члена избирательной комиссии, Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» содержит положение, в соответствии с которым члены избирательной комиссии с правом решающего голоса в период проведения выборов не могут быть привлечены без согласия прокурора к уголовной ответственности или подвергнуты административному взысканию, налагаемому в судебном порядке.

Этот же подход закреплен и в отношении зарегистрированного кандидата, который на территории муниципального образования не может быть привлечен к уголовной ответственности, задержан, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ.

Названные положения закона обязывают прокуроров подходить к разрешению этих вопросов на основании всестороннего и независимого от политических симпатий решений. Рассматривая и разрешая каждую из приведенных правовых ситуаций, прокурор должен руководствоваться не тем, какая из политических позиций кандидата ему ближе, а опираясь исключительно на букву закона.

**Принцип независимости.** *Формула принципа:* в своей организации и деятельности органы прокуратуры не зависят от органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При исполнении своих обязанностей прокурорские работники руководствуются только законом, своим правосознанием и совестью.

*Содержание принципа* выражается в том, что, с одной стороны, прокуроры объединены в единое целое системой органов прокуратуры и находятся в состоянии иерархической подчиненности между собой, с другой стороны, они обладают известной самостоятельностью, независимостью и творческой

активностью при исполнении возложенных на них обязанностей. Сочетание жесткого подчинения и функциональной самостоятельности прокурора позволяют наиболее эффективно решать стоящие перед прокуратурой задачи. Однако провозгласить независимость прокурорских работников недостаточно, важно закрепить надежный правовой механизм реализации этого принципа.

Необходимо выделить следующие правовые гарантии независимости прокурорских работников.

1. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами.

2. Финансирование и материально-техническое обеспечение органов и учреждений прокуратуры осуществляются за счет средств федерального бюджета. Строительство и капитальный ремонт зданий, техническое оснащение органов прокуратуры может финансироваться также за счет средств местных бюджетов. Материальное обеспечение деятельности органов и учреждений прокуратуры осуществляет Генеральная прокуратура РФ.

3. 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 воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

4. В законе закреплена неприкосновенность прокурора. Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органов прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования являются исключительной компетенцией следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ. Конкретизация этих законодательных положений нашла свое выражение в приказе Генерального прокурора РФ от 29.07.2002 № 46 «О порядке проверки сообщений о правонарушениях прокуроров и следователей». Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела в отношении прокурора и дальнейшего осуществления в отношении

его уголовного преследования определен гл. 52 УПК и заключается в том, что в отношении прокурора уголовное дело может быть возбуждено вышестоящим руководителем следственного органа Следственного комитета при прокуратуре РФ на основании заключения судьи районного суда по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления.

Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления. Прокурор не может быть привлечен к административной ответственности.

5. Прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

Одним из проявлений принципа независимости в повседневной жизни прокурора является недопустимость совмещения им своей и иной оплачиваемой или безвозмездной деятельности. В противном случае реализация принципа независимости прокурорских работников будет поставлена под угрозу.

**Принцип гласности в деятельности прокуратуры.** *Формула принципа:* органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

*Содержание принципа* заключается в том, что Конституцией закреплены права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В стране идет активный процесс совершенствования законодательства по этому вопросу. От качества информации, поступающей к населению от органов прокуратуры, зависит политическая стабильность в обществе.

Органы прокуратуры должны систематически информировать население через информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности, правопорядка, мерах, принимаемых прокуратурой и координируемыми ею другими правоохранительными органами по борьбе с преступностью, пресечению деятельности организованных преступных групп и других тяжких преступлений.

Органы прокуратуры должны оперативно сообщать в средства массовой информации о возбужденных уголовных делах

по преступлениям, вызывающим повышенный общественный интерес, ходе и результатах их расследования, судебном рассмотрении и вынесенных приговорах, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, о возмещенном прокуратурой ущербе, причиненном как государственным интересам, так и отдельным гражданам. При этом прокуроры не должны допускать неуместной сенсационности, ажиотажа и легковесности. Распространяемые прокуратурой сообщения должны быть точными и сбалансированными.

**Принцип обязательности исполнения указаний прокурора.** *Формула принципа:* требования прокурора; вытекающие из его полномочий по осуществлению надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, подлежат безусловному выполнению в установленный срок.

*Содержание принципа* выражается в том, что закон, наделяя прокурора широкими полномочиями по осуществлению надзорных функций, предусматривает соответствующие правовые средства юридического принуждения в случаях, когда гражданин или должностное лицо поднадзорного объекта отказывается подчиниться законным и обоснованным требованиям прокурора.

Закон о прокуратуре предусматривает право прокурора требовать от руководителей и других должностных лиц выделения специалистов для выяснения возникших в ходе надзорной деятельности тех или иных вопросов. Это требование обязательно для исполнения руководителями предприятий и учреждений, кому они адресованы.

Прокурор имеет также право требовать от руководителей и других должностных лиц проведения различных проверок деятельности их организаций или подконтрольных учреждений. Прокурор имеет право вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Умышленное неисполнение этих и других требований прокурора, вытекающих из его полномочий, влечет за собой в соответствии со ст. 17.7 КоАП административную ответственность.

### **3.2. Значение принципов организации и деятельности органов прокуратуры**

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры реализуются по следующим направлениям: 1) в правотворчестве органов федеральной законодательной власти, а также при издании Генеральным прокурором РФ соответствующих

нормативных правовых актов; 2) при осуществлении прокурорского надзора и деятельности прокуратуры по другим направлениям. Раскроем их содержание.

1. Существующая научно обоснованная и выраженная в нормах права система принципов организации и деятельности прокуратуры играет очень важную роль в правотворческом процессе. Принципы служат ориентиром, в соответствии с которым законодатель разрабатывает и принимает законы, регламентирующие организацию и деятельность органов прокуратуры в России. Эти же принципы законодатель должен учитывать и при формировании других федеральных законов, регулирующих иные общественные отношения, но в которых так или иначе принимают участие и органы прокуратуры. Построение правовых норм этих законов должно осуществляться в соответствии с единой системой принципов организации и деятельности прокуратуры, что позволяет достичь согласованности и непротиворечивости в самой деятельности прокурора, которая в свою очередь опосредуется этими нормами.

Например, в ст. 17 Закона об ОРД содержится норма, запрещающая органам, осуществляющим эту деятельность, использовать конфиденциальное содействие по контракту прокуроров. В основе этого нормативного положения лежит принцип независимости последних.

Наличие единой системы принципов организации и деятельности прокуратуры также позволяет обеспечить преемственность при внесении изменений и дополнений в Закон о прокуратуре.

Федеральным законом от 25.07.2002 № 112-ФЗ были внесены изменения в ст. 25.1 Закона о прокуратуре. Прежняя редакция этой статьи содержала положение, согласно которому прокурор в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях имеет возможность вынести в письменной форме предостережение о недопустимости нарушения закона только должностным лицам.

Это правило не срабатывало в отношении лиц, являющихся руководителями различных общественных (религиозных) организаций, которые не наделены статусом должностного лица. Учитывая, что в последнее время в России усилились действия экстремистских организаций различного толка, стремящихся подорвать целостность и единство государства, в эту норму законодателем были внесены изменения.

Теперь прокурор имеет возможность при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях оказать превентивное воздействие на руководителей этих общественных (религиоз-

ных) организаций, а также иных лиц, направив им предостережение о недопустимости нарушения закона.

Очевидно, что в основе рассмотренного нормативного изменения лежат требования принципов законности и публичности. В соответствии с принципом законности органы прокуратуры обязаны обеспечить соблюдение Конституции и исполнение законов. Важным направлением в решении этой задачи является деятельность прокурора по предупреждению нарушений законов. В соответствии с другим основополагающим началом — принципом публичности — прокурор обязан при получении сведений о готовящихся противоправных деяниях принять все меры по их предотвращению. Однако редакция ст. 25.1 Закона о прокуратуре от 10.02.1999 лишала его возможности применять такое действенное средство прокурорского реагирования, как вынесение письменного предостережения о недопустимости нарушения закона.

2. Существование научно обоснованной адекватно и строго отражающей сущность прокурорского надзора системы его принципов позволяет правоприменителю в лице прокурора обеспечивать толкование и применение норм права, в соответствии с сущностью всей отрасли права толковать отдельные его нормы, недостаточно определено и четко сформулированные в тех или иных нормативных или инструктивных актах, а также конфликтующие между собой нормы, регламентирующие деятельность органов прокуратуры по выполнению возложенных на них полномочий.

## Тема 4. СИСТЕМА ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПРОКУРАТУРЫ

### 4.1. Система органов прокуратуры в Российской Федерации

*Прокуратура в Российской Федерации* — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, а также реализующая иные функции, установленные федеральным законодательством в целях обеспечения единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры. Среди учреждений, входящих в систему органов прокуратуры, выделяют научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами и имеющие в оперативном управлении различные объекты социально-бытового и хозяйственного назначения. В структуру органов прокуратуры входит Следственный комитет при прокуратуре РФ.

Система органов прокуратуры построена по принципу:

1) административно-территориального и национально-государственного устройства РФ; 2) постоянной дислокации воинских частей и подразделений; 3) отраслевой принадлежности к определенной сфере деятельности.

Например, территориальные прокуратуры образуются в субъектах РФ, а также в районах, составляющих административную структуру этого субъекта. Вместе с тем в некоторых субъектах РФ созданы межрайонные территориальные прокуратуры, полномочия которых распространяются на несколько административных образований.

Военные прокуратуры осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, а также в некоторых иных государственных органах. Система этих прокуратур организована в соответствии с местами постоянной дислокации воинских частей и подразделений, а также видов Вооруженных Сил РФ.

В основе создания специализированных прокуратур лежит конкретный специфический вид деятельности или отраслевая принадлежность. Например, прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) соз-

даются в связи с особым режимом деятельности на этих территориях, характерным для оборонно-промышленной отрасли.

Одним из важнейших признаков организации системы органов прокуратуры является то обстоятельство, что образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются исключительно Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории России органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, запрещено законом.

### 4.2. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ, его основные полномочия

*Генеральную прокуратуру РФ* возглавляет Генеральный прокурор РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Он имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется Коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений), Главная военная прокуратура, Главное следственное управление, Управление по надзору за расследованием преступлений органами прокуратуры, Управление по надзору за следствием, дознанием и ОРД в органах внутренних дел, Управление по надзору за расследованием особо важных преступлений, Управление криминалистического обеспечения и др.

Существуют также управления по организации работы, статистики и делопроизводства, по обеспечению участия прокурора в гражданском процессе, арбитражном процессе, рассмотрении уголовных дел, по делам несовершеннолетних и молодежи, по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, а также другие управления и отделы.

Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками Генерального прокурора РФ.

В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших

прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам, следователей по особо важным делам и их помощников.

Генеральный прокурор РФ имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, а также помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников. В пределах штатного расписания и фонда оплаты труда он устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, численность штатов и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры. Генеральный прокурор РФ несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры Законом о прокуратуре.

В Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о Научно-консультативном совете утверждено приказом Генерального прокурора РФ от 03.01.1996 № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета».

В соответствии с этим положением Научно-консультативный совет является консультативным органом при Генеральной прокуратуре РФ. Целью деятельности данного Совета — научное содействие органам прокуратуры РФ в выполнении возложенных на них задач.

Решения Совета носят рекомендательный характер и принимаются большинством голосов присутствующих. Затем эти рекомендации направляются для рассмотрения руководству, которое принимает решение об их практическом использовании. В необходимых случаях они могут направляться в законодательные органы, а также в управления, отделы и институты Генеральной прокуратуры РФ, подчиненные органы прокуратуры для совершенствования прокурорской практики.

Научно-консультативный совет возглавляется председателем Совета — Генеральным прокурором РФ и утверждается им

в составе: заместителей председателя Совета, ответственного секретаря и членов Совета из числа ученых-юристов и высококвалифицированных работников прокуратуры, других правоохранительных органов сроком на пять лет. Численность Совета определяется Генеральным прокурором.

В структуре Генеральной прокуратуры РФ также образован Информационно-аналитический центр на основании приказа Генерального прокурора РФ от 23.10.1998 № 207 «Об образовании Информационно-аналитического центра Генеральной прокуратуры Российской Федерации». Информационно-аналитический центр создан на правах управления в целях обеспечения Генерального прокурора РФ необходимой аналитической информацией для принятия оптимальных решений и мер по предупреждению и борьбе с преступностью.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента в Российской Федерации в Федеральном округе» были созданы семь федеральных округов. В связи с этими административными преобразованиями в структуре управления государственной властью на основании приказа Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в этих федеральных округах были созданы самостоятельные управления Генеральной прокуратуры РФ.

Управления Генеральной прокуратуры РФ созданы в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Кавказском округе возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавказе.

На управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах возложены следующие полномочия:

- 1) координация деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью;
- 2) надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами;
- 3) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами;
- 4) надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие,

дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами следственного комитета при МВД России;

5) расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

При выполнении возложенных функций управления Генеральной прокуратуры РФ не подменяют прокуратуры субъектов РФ, а взаимодействуют с ними и вправе вмешиваться в их деятельность только тогда, когда для устранения нарушений законности полномочий прокурора субъекта РФ недостаточно либо имеются иные причины и обстоятельства.

#### 4.3. Территориальные прокуратуры

*Прокуратуры субъектов РФ* образованы в соответствии с административно-территориальным и национально-государственным устройством. Существуют прокуратуры республик, входящих в состав РФ, прокуратуры краев, областей, автономных округов и автономной области.

Прокуратуры субъектов РФ возглавляют соответствующие прокуроры, назначаемые на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами власти субъекта РФ. Руководители прокуратур субъектов РФ имеют первого заместителя и заместителей, которые также назначаются на должность Генеральным прокурором РФ.

Для последовательной реализации сочетания единоличных и коллегиальных методов работы в прокуратурах субъектов РФ создаются коллегии в составе прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ. В прокуратурах субъектов РФ образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками прокуроров субъектов РФ.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также следователей по особо важным делам, старших следователей и их помощников. Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур районов, иных административно-территориальных единиц и уполномочены издавать приказы, указания, распоряжения, которые обязательны для испол-

нения всеми нижестоящими прокурорами. Они также могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах фонда оплаты труда, установленного Генеральным прокурором РФ.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 59 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» на прокуроров субъектов РФ возложены следующие полномочия:

1) надзор за исполнением Конституции и законов, действующих на территории РФ, соблюдение прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых этими органами и должностными лицами правовых актов;

2) надзор за исполнением законов должностными лицами территориальных органов и служб Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной таможенной службы, Министерства юстиции РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при производстве предварительного следствия, дознания, осуществлении ОРД, а также при исполнении наказания и применении назначаемых судом мер принудительного характера в местах содержания задержанных и заключенных под стражу;

3) надзор за исполнением законов при реализации судебными приставами органов Министерства юстиции РФ своих функций, связанных с защитой установленного порядка осуществления государственной власти и управления, а также конституционных прав и законных интересов граждан и организаций;

4) уголовное преследование по уголовным делам в соответствии с полномочиями, установленными УПК.

Прокуроры субъектов РФ также организуют деятельность подчиненных прокуроров в соответствии с установленной компетенцией по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также уголовному преследованию:

— на особо режимных предприятиях и объектах оборонно-промышленного комплекса, в том числе в ЗАТО (за исключением г. Межгорье и комплекса «Байконур»);



— в обособленных военных городках Министерства обороны РФ, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ и Главного управления специальных программ Президента РФ, где проживает или работает гражданское население;

— на транспорте и в органах внутренних дел на транспорте;  
— в таможенных органах.

*Прокуратуры районов* возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, старших помощников и помощников прокуроров, а также старших следователей, следователей и их помощников.

По решению Генерального прокурора РФ в прокуратурах районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы. Прокуроры районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

#### **4.4. Специализированные прокуратуры**

*Военные прокуратуры.* Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. В военных прокуратурах, приравненных к прокуратурам городов и районов, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские, прокурорско-следственные и следственные участки.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры, а также за пределами государства, где в соответствии с международными договорами находятся войска РФ, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Образование, реорганизация или ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ и других войск, воинских формирований и органов.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров и следователей, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

Финансирование органов военной прокуратуры осуществляется Министерством обороны РФ за счет выделяемых для этих целей средств федерального бюджета. Материально-техническое обеспечение органов военной прокуратуры, выделение им служебных помещений, транспорта, средств связи и других видов снабжения и довольствия производятся Министерством обороны РФ и другими войсками и воинскими формированиями по установленным нормам. Охрана служебных помещений органов военной прокуратуры осуществляется воинскими частями.

Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная. Начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной — помощниками Главного военного прокурора. Положения о структурных подразделениях Главной военной прокуратуры утверждаются Главным военным прокурором.

В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам.

В Главной военной прокуратуре образуется Коллегия в составе Главного военного прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Главным военным прокурором. Персональный состав Коллегии утверждается Генеральным

прокурором РФ по представлению Главного военного прокурора.

На военную прокуратуру возлагаются следующие полномочия:

1) надзор за исполнением Конституции и законов, действующих на территории РФ, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих и членов их семей и иных граждан руководителями и должностными лицами органов управления и военного управления, воинских частей, учреждений, организаций, предприятий и иных военизированных подразделений Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ и т.д.;

2) надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия, дознания и осуществлении ОРД по уголовным делам в материалах о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований;

3) уголовное преследование по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ.

Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции следующими полномочиями и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления:

— участвуют в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;

— назначают вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;

— имеют право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам;

— проверяют законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах, а также немедленно принимают меры по освобождению незаконно содержащихся там лиц;

— требуют обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу.

*Природоохранные прокуратуры.* Эти прокуратуры созданы для усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды.

На правах прокуратуры субъекта РФ действует только одна прокуратура — Волжская межрегиональная природоохранительная прокуратура. Конкретный перечень городов и районов субъектов РФ, на территории которых распространяются полномочия этой прокуратуры, определяются Волжским межрегиональным природоохранным прокурором по согласованию с прокурорами субъектов РФ.

На Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру возложены следующие полномочия:

— надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей природной среды и экологических прав граждан, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, которые функционируют или расположены в бассейне р. Волги, а также за соответствием законам издаваемых ими нормативных правовых актов;

— уголовное преследование по делам об экономических преступлениях, совершенных на предприятиях, в учреждениях, организациях и иных субъектах хозяйственной деятельности, расположенных в бассейне р. Волги.

*Транспортные прокуратуры.* Данные прокуратуры действуют на правах прокуратур районов и осуществляют свои полномочия, касающиеся исполнения законов о безопасности движения на воздушном, речном (морском) и железнодорожном транспорте. Транспортные прокуратуры также осуществляют надзор за исполнением законов и соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан предприятиями различных форм собственности, которые так или иначе связаны с предоставлением или обслуживанием транспортных перевозок грузов и пассажиров.

Транспортные прокуратуры осуществляют также расследование преступлений, совершенных на транспортных объектах. Одновременно они обеспечивают надзор за законностью административной деятельности органов внутренних дел на транспорте, а также за ОРД, дознанием и предварительным

следствием, которые проводят сотрудники транспортной милиции.

*Прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении назначенных судом наказания и иных мер принудительного характера.* Эти прокуратуры создаются для усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Указанные прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов РФ. На прокуратуры по надзору за законностью исполнения наказания возложены задачи в соответствии со ст. 32 Закона о прокуратуре.

*Прокуратуры ЗАТО.* В настоящее время в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 59 действуют только две специализированные прокуратуры ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур» с непосредственным подчинением Генеральной прокуратуре РФ.

Другие прокуратуры, которые осуществляют надзор за соблюдением и исполнением законов РФ в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо режимных объектах и в специальных воинских формированиях, обеспечивающих их функционирование, непосредственно подчиняются территориальным прокуратурам субъектов РФ.

На прокуратуры ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур» возложены следующие полномочия:

— надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими нормативно-правовых актов;

— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и ОРД, а также уголовное преследование по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах этих административно-территориальных образований (кроме производства по уголовным делам в отношении военнослужащих).

Приказом Генерального прокурора РФ от 30.03.2001 № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях» полномочия прокуроров прокуратур ЗАТО в связи с особенностями их организации и деятельности, в части обращения в арбитражные суды с исками в защиту государственных и общественных

интересов, а также опротестования в кассационном порядке приговоров, решений, определений и постановлений судов, осуществляющих правосудие на особорежимных объектах, в ЗАТО, закрытых и обособленных военных городках и особорежимных воинских частях, приравнены к полномочиям соответствующих территориальных прокуроров.

#### **4.5. Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации**

Следственный комитет при прокуратуре РФ является органом прокуратуры РФ, обеспечивающим в пределах своих полномочий исполнение федерального законодательства об уголовном судопроизводстве. Следователи Следственного комитета при прокуратуре РФ проводят предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных к их компетенции уголовно-процессуальным законодательством.

Следственный комитет при прокуратуре РФ возглавляет Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ, который является первым заместителем Генерального прокурора РФ. Он назначается и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ.

В Следственном комитете при прокуратуре РФ создаются главные управления, управления, отделы и отделения; образуются должности руководителей соответствующих структурных подразделений, их первых заместителей и заместителей, а также старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, старших следователей по особо важным делам, следователей по особо важным делам, старших следователей, следователей.

Работники Следственного комитета при прокуратуре РФ являются прокурорскими работниками.

## **Тема 5. СЛУЖБА В ОРГАНАХ И УЧРЕЖДЕНИЯХ ПРОКУРАТУРЫ**

### **5.1. Кадровая политика в органах и учреждениях прокуратуры**

Служба в органах и учреждениях прокуратуры является одним из видов федеральной государственной службы. Прокурорские работники по своему правовому статусу являются государственными служащими государственной службы РФ, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований Закона о прокуратуре.

Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством РФ о труде и государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре. Порядок прохождения службы военными прокурорами и следователями органов военной прокуратуры регулируется Законом о прокуратуре, Федеральными законами от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Кадровая политика в органах и учреждениях прокуратуры является одним из приоритетных направлений в организации управления системой органов прокуратуры. В приказе Генерального прокурора РФ от 11.11.1996 № 66 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации» отмечается, что Закон о прокуратуре содержит принципы развития и основные направления деятельности органов прокуратуры, одним из которых является работа с кадрами. От уровня ее организации, правильного подбора, расстановки и воспитания прокурорских работников зависит успешное выполнение стоящих перед органами прокуратуры задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Одним из основных критериев оценки деятельности руководителей прокуратуры любого уровня считается состояние работы с кадрами. В связи с этим им предлагается систематически рассматривать эти вопросы на заседаниях коллегии, делать практические выводы и принимать соответствующие решения в области кадровой политики. При этом необходимо обеспечивать разумный подход к расстановке кадров: умело сочетать работу опытных и молодых специалистов, выдвигать на ру-

ководящие должности инициативных работников, имеющих организаторские способности и хорошую профессиональную подготовку, и в первую очередь молодых сотрудников, способных к новаторским решениям проблем.

Особое внимание руководители прокуратур должны уделять непосредственной работе с людьми, учитывая их профессиональные и моральные качества, воспитывать сотрудников в духе неуклонного соблюдения требований закона, интересов личности, общества и государства, профессиональной этики.

Условия, включаемые в трудовые договоры, не могут ухудшать положение работников органов и учреждений прокуратуры по сравнению с действующим законодательством.

### **5.2. Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров, и порядок приема на службу в органы прокуратуры**

Прокурорами и следователями могут быть только граждане РФ, получившие высшее юридическое образование в учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию. Кроме этого условия кандидаты на должность прокуроров и следователей прокуратуры должны обладать необходимыми профессиональными и моральными качествами и быть способными по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

На должности помощников прокуроров и следователей прокуратур городов, районов, приравненных к ним прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в учреждениях высшего профессионального образования и окончившие третий курс учебного заведения.

Лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования с оплатой обучения Генеральной прокуратурой РФ, а также прокурорские работники, обучающиеся в очной аспирантуре с сохранением денежного содержания, обязаны в соответствии с заключенными с ними договорами проработать в органах или учреждениях прокуратуры не менее пяти лет.

На должности прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее трех лет.

На должности прокуроров субъектов РФ, а также приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. Генеральный прокурор РФ вправе в исключительных случаях назначать на должности прокуроров субъектов РФ, прокуроров районов, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур лиц, имеющих опыт работы на руководящих должностях.

*Ограничения, связанные с приемом и нахождением лиц на службе в органах и учреждениях прокуратуры.* Лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей;
- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители или дети супругов) с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Кроме указанных ограничений для прохождения службы в органах прокуратуры Закон о прокуратуре запрещает прокурорским работникам:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом управления коммерческой организации;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на госу-

дарственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

— использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;

— получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

— получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей.

Закон о прокуратуре содержит и иные ограничения для прокурорских работников. Так, ст. 4 указанного Закона предусматривает правило, в соответствии с которым прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются.

Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность не только с оплачиваемой, но и любой другой безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

*Испытание при приеме на службу в органы прокуратуры.* Лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, окончивших учреждения высшего и среднего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытательный срок до шести месяцев. Продолжительность испытания определяется руководителем соответствующего органа прокуратуры, в компетенцию которого входит назначение на соответствующую должность, по соглашению с лицом, принимаемым на службу.

При неудовлетворительном результате испытания работник может быть уволен из органов прокуратуры или по согласованию с ним переведен на другую должность. Если срок испытания истек, а работник продолжает выполнять возложенные на него служебные обязанности, то он считается выдержавшим испытание и дополнительные решения о его назначении на должность не принимаются.

*Присяга прокурора (следователя).* Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора или следователя, принимает Присягу прокурора (следователя) следующего содержания: «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь: свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации,

не допуская малейшего от них отступления; непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия; активно защищать интересы личности, общества и государства; чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей; строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну; постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

После приема на службу в органы прокуратуры прокурорским работникам выдается служебное удостоверение установленного Генеральным прокурором РФ образца. Оно является документом, подтверждающим личность прокурорского работника, его классный чин и должность.

Служебные удостоверения прокуроров и следователей подтверждают их право на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, иные права и полномочия, предоставленные прокурорам и следователям.

По приему на службу в органы прокуратуры на сотрудника заводится личное дело прокурорского работника. Оно содержит сведения об указанном сотруднике, прохождении им службы в органах и учреждениях прокуратуры, повышении квалификации. Запрещаются сбор и внесение в личное дело сведений о политической и религиозной принадлежности прокурорского работника. Последний имеет право на ознакомление со всеми материалами, находящимися в его личном деле, и приобщение к личному делу своих объяснений в письменной форме.

Прокурорские работники обеспечиваются бесплатным форменным обмундированием в порядке и по нормам, которые устанавливаются Правительством РФ.

При участии прокурорского работника в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел в суде, а также в других случаях официального представительства органов прокуратуры ношение форменного обмундирования обязательно.

*Полномочия по назначению на должность и освобождению от должности.* Генеральный прокурор РФ назначает на должность и освобождает от должности:

а) в Генеральной прокуратуре РФ — начальников главных управлений, управлений и отделов и их заместителей, со-

ветников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, помощников и помощников по особым поручениям Генерального прокурора РФ, помощников по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ, старших прокуроров и прокуроров главных управлений, управлений и отделов, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников.

Назначение работников на иные должности может производиться заместителями Генерального прокурора РФ;

б) прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров;

в) заместителей прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров;

г) прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров;

д) директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей.

Прокурор субъекта РФ и приравненные к нему прокуроры назначают на должность и освобождают от должности:

а) работников аппарата соответствующей прокуратуры, за исключением своих заместителей;

б) заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, следователей по особо важным делам, старших следователей, следователей и их помощников нижестоящих прокуратур.

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

### **5.3. Прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры**

Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются ТК и федеральными законодательными и нормативными правовыми актами с учетом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Условия, включаемые в трудовые договоры, как уже отмечалось, не могут ухудшать положение работников органов и учреждений прокуратуры по сравнению с действующим законодательством и коллективными договорами. Проекты нормативных актов, затрагивающих социально-трудовые интересы работников системы органов прокуратуры, разрабатываются

Генеральной прокуратурой РФ с учетом мнения ЦК профсоюза, а на территориальном уровне — работодателями с учетом мнения соответствующих выборных профсоюзных органов.

Режим труда работников органов и учреждений прокуратуры регулируется правилами внутреннего трудового распорядка соответствующих органов прокуратуры, утверждаемыми администрацией с учетом мнения выборного профсоюзного органа. Работодатели обеспечивают работникам органов и учреждений прокуратуры нормальную продолжительность рабочего времени, не превышающую 40 часов в неделю, за исключением работников, для которых законодательством установлена сокращенная продолжительность рабочего времени.

Охрана труда и здоровья работников при проведении кадровой политики в органах и учреждениях прокуратуры рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений. В органах и учреждениях прокуратуры с численностью работников более 10 человек создаются комитеты (комиссии) по охране труда из представителей работодателей и профсоюзных организаций.

Работодатели создают службы охраны труда или назначают ответственных за состояние охраны труда, имеющих соответствующую подготовку или опыт работы в этой области, разрабатывают и осуществляют начиная с 2003 г. мероприятия по обеспечению безопасных условий труда и сохранению здоровья работников.

*Аттестация прокурорских работников.* Аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности органов и учреждений прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, определению уровня профессиональной подготовки и соответствия работников занимаемой должности, созданию резерва кадров на выдвижение, решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классов чинов, досрочном присвоении классов чинов, а в органах военной прокуратуры — воинских званий, а также классов чинов (воинских званий) выше положенных по занимаемой должности.

Аттестации подлежат работники, занимающие должности, по которым предусмотрено присвоение классов чинов, а в органах военной прокуратуры — и воинских званий. Аттестация должна проводиться не реже одного раза в пять лет. Однако работник органов прокуратуры может быть аттестован досрочно в межаттестационный период в следующих случаях: при выдвижении на вышестоящую должность, при наличии существенных упущений в работе или совершении порочащего его проступка, а также по просьбе самого работника.

Для проведения аттестации в органах и учреждениях прокуратуры РФ создаются соответствующие аттестационные комиссии. Аттестационная комиссия состоит из председателя, его заместителя, секретаря и членов комиссии, которыми являются руководители структурных подразделений прокуратуры, учреждения. Ее состав утверждается приказом соответствующего руководителя органа или учреждения прокуратуры.

Комиссия представляет собой совещательный орган. На заседании комиссии обсуждаются и вырабатываются для руководителя соответствующего органа прокуратуры предложения по кадровым и другим вопросам, связанным с прохождением службы в органах прокуратуры. Комиссия заслушивает объяснения и ходатайства, обменивается мнениями и путем голосования принимает решение простым большинством голосов.

Для проведения аттестации утверждаются график проведения аттестации и повестка дня заседания комиссии, составляются списки работников, подлежащих аттестации, подготавливаются необходимые документы и справочные материалы. Во всех случаях аттестации предшествует изучение деятельности работника, его деловых и моральных качеств, истребуются отзывы отраслевых (структурных) подразделений.

В аттестационных документах должны содержаться краткие сведения о работнике: год рождения, образование, стаж работы в прокуратуре, наличие наград, данные о его профессиональной подготовке, творческих и организаторских способностях, инициативности, компетентности, организованности, деловитости, ответственности за выполнение служебного долга, повышении профессионального уровня (самостоятельной учебе, прохождении стажировок, обучении в региональных учебных центрах, институтах повышения квалификации, аспирантуре), морально-психологических качествах, чертах характера, наклонностях, отношении к коллегам, умениях работать с подчиненными, обучать и воспитывать их, способности принимать ответственные решения, готовности служить в отдаленных регионах, местностях с неблагоприятными климатическими условиями, в зонах вооруженных конфликтов, состоянии здоровья, работоспособности, фактах упущений и ошибок в работе, причинах неправильного поведения, а также устранении недостатков, отмеченных при предыдущей аттестации, сведения о которой предоставляются в аттестационную комиссию.

В заключении должны быть сделаны выводы и рекомендации: о соответствии занимаемой должности, неполном служебном соответствии занимаемой должности, несоответствии занимаемой должности, назначении на должность с пониже-

нием, освобождении от занимаемой должности, увольнении в связи с достижением предельного возраста нахождения работника на службе в органах и учреждениях прокуратуры либо пребывания на военной службе, зачислении в резерв на выдвижение, назначении на вышестоящую должность, присвоении первоначального классного чина и т.д.

При необходимости может быть отражено, какие недостатки по службе и в поведении необходимо устранить аттестуемому. Аттестационные документы подписываются соответствующими должностными лицами органов прокуратуры (руководителем или заместителем).

Аттестация проводится, как правило, в присутствии аттестуемого. В случае неявки работника на заседание аттестационной комиссии без уважительных причин оно проводится в его отсутствие. Обязательным является присутствие на заседании комиссии работника, аттестуемого впервые, а также сотрудника, обжаловавшего аттестацию, либо работника, в отношении которого сделан вывод о неполном служебном соответствии занимаемой должности или несоответствии занимаемой должности.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает докладчика, аттестуемого, мнения кадровой службы, членов комиссии, проводит открытое голосование и большинством голосов присутствующих членов комиссии принимает решение. При равенстве голосов работник также признается соответствующим занимаемой должности.

Аттестации утверждаются Генеральным прокурором РФ, нижестоящими прокурорами, а также их заместителями.

*Присвоение классных чинов прокурорским работникам.* Прокурорам, следователям, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины. Генеральным прокурором РФ могут быть присвоены классные чины и другим работникам.

Порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 30.06.1997 № 659. В свою очередь, постановлением Правительства РФ от 25.03.1996 № 352 утверждены Нормы выдачи и описание знаков различия и форменного обмундирования прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чины.

*Отпуска работников органов и учреждений прокуратуры.* Прокурорам и следователям, научным и педагогическим ра-

ботникам предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней без учета времени следования к месту отдыха и обратно с оплатой стоимости проезда в пределах территории РФ.

Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за стаж службы в качестве прокурора или следователя, научного или педагогического работника предоставляется: после 10 лет на 5 календарных дней, после 15 на 10, а после 20 лет на 15 календарных дней.

*Перевод прокурорского работника на службу в другую местность.* Перевод прокурорского работника в интересах службы в другую местность допускается только с его согласия, а при переводе в местности с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями требуется также медицинское заключение. Перевод прокурорского работника на службу в другую местность по его инициативе допускается лишь по согласованию с руководителями соответствующих органов прокуратуры.

Прокурорским работникам, переведенным на постоянную службу в другую местность, расходы на их переезд и переезд членов их семей возмещаются в полном объеме за счет средств федерального бюджета.

*Поощрение и дисциплинарная ответственность прокурорских работников.* За примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и учреждениях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности ими могут быть получены следующие поощрения: объявление благодарности, награждение Почетной грамотой, занесение на Доску почета, в Книгу почета, выдача денежной премии, награждение подарком, ценным подарком, именным оружием, досрочное присвоение классного чина или классного чина на ступень выше очередного, награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» или «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора РФ. Особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами РФ.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и учреждений прокуратуры имеют право налагать на них следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, понижение в классном чине, лишение



нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» или «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение из органов прокуратуры.

Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни работника либо в период его пребывания в отпуске.

*Порядок привлечения прокуроров и следователей к уголовной и административной ответственности.* Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем Следственного комитета при прокуратуре РФ, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования являются исключительной компетенцией Следственного комитета при прокуратуре РФ.

На период расследования возбужденного в отношении прокурора или следователя уголовного дела они отстраняются от должности. За время отстранения от должности работнику выплачивается денежное содержание в размере должностного оклада, доплат за классный чин и выслугу лет.

Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления.

#### 5.4. Прекращение службы в органах и учреждениях прокуратуры

Служба в органах и учреждениях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника. Помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде, прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры в случаях: а) достижения прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах и учреждениях прокуратуры; б) прекращения гражданства Российской Федерации; в) нарушения Присяги прокурора (следователя), а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника; г) несоблюдения ограничений, связанных со службой, а также возникновения других об-

стоятельств, предусмотренных законодательством РФ; д) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Предельный возраст нахождения прокурорских работников (за исключением научных и педагогических работников) на службе в органах и учреждениях прокуратуры составляет 60 лет. Решением руководителя соответствующего органа или учреждения прокуратуры допускается продление срока нахождения на службе работников, достигших предельного возраста и занимающих должности, указанные в ст. 14—16 Закона о прокуратуре. Однократное продление срока нахождения на службе в органах и учреждениях прокуратуры допускается не более чем на год. Продление срока нахождения на службе работника, достигшего возраста 65 лет, не допускается.

Право на выход в отставку имеют прокуроры и следователи. Основаниями отставки являются: а) выход на пенсию; б) несогласие с решениями или действиями государственного органа или вышестоящего руководителя. Отставка Генерального прокурора РФ, его первого заместителя и заместителей, а также Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ, признается принятой после принятия решения об этом Советом Федерации.

Отставка прокуроров субъектов РФ, прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров признается принятой после принятия решения об этом Генеральным прокурором РФ. Отставка других прокуроров и следователей признается принятой после принятия решения об этом руководителем, имеющим право назначать их на эти должности.

Погибшие (умершие) работники, а также работники, признанные в установленном порядке безвестно отсутствующими, исключаются из списков работников органов и учреждений прокуратуры в порядке, установленном законодательством РФ.

Работники, признанные в установленном порядке незаконно уволенными, незаконно переведенными на другие должности или лишенными классного чина, подлежат восстановлению в прежней должности и классном чине либо с их согласия назначаются на равнозначную должность.

#### 5.5. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников

Денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, выслугу лет, особые условия службы; за сложность, напряженность и вы-

сокие достижения в труде; процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; денежного поощрения (премии) по итогам работы за квартал и год; иных выплат, предусмотренных законами и другими нормативными актами.

Доплата за сложность, напряженность и высокие достижения в труде устанавливается по решению руководителя органа или учреждения прокуратуры с учетом объема и результатов работы каждого прокурорского работника.

Пенсионное обеспечение прокуроров и следователей, научных и педагогических работников и членов их семей осуществляется применительно к условиям, нормам и порядку, которые установлены законодательством РФ для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, и членов их семей.

Прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам, имеющим право на пенсионное обеспечение, выплачивается выходное пособие при увольнении: а) на пенсию; б) в отставку; в) по достижении предельного возраста пребывания на службе в органах и учреждениях прокуратуры; г) по состоянию здоровья или инвалидности; д) вследствие организационно-штатных мероприятий.

Пенсионное обеспечение иных прокурорских работников осуществляется в соответствии с законодательством о пенсионном обеспечении государственных служащих.

Медицинское обслуживание (в том числе обеспечение лекарствами) работников и проживающих с ними членов их семей осуществляется за счет средств федерального бюджета. Прокуроры и следователи, научные и педагогические работники, уволившиеся в связи с выходом на пенсию, пользуются всеми правами и социальными гарантиями.

Прокуроры и следователи, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров и следователей либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность.

Порядок и условия осуществления государственной защиты прокуроров и следователей определяются Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей,

должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», а также иными нормативными правовыми актами РФ.

Прокуратура РФ имеет службу обеспечения собственной безопасности и физической защиты работников.

Прокуроры и следователи имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты, револьверы) и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном Законом РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции».

Прокуроры и следователи подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета.

В случаях гибели (смерти) прокурора или следователя в связи с исполнением служебных обязанностей, а также увольнения со службы прокурора или следователя, умерших вследствие причинения им телесных повреждений или иного вреда здоровью в связи с исполнением служебных обязанностей, нетрудоспособным членам их семей, находившимся на их иждивении, ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между приходившейся на их долю частью денежного содержания погибшего (умершего) и назначенной им пенсией по случаю потери кормильца без учета суммы выплат, полученных по обязательному государственному личному страхованию.

## Тема 6. НАДЗОР ПРОКУРОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ И ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ

### 6. 1. Сущность, объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов

В научной и учебной литературе, посвященной прокурорскому надзору в РФ, рассматриваемое направление деятельности органов прокуратуры иногда именуется «общим надзором». Это объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, использование в научной и учебной литературе термина «общий надзор» — дань традиции. Так, например, в ст. 3 Закона СССР от 30.17.1979 «О прокуратуре СССР» раскрывались основные направления деятельности прокуратуры и где, в частности, было указано, что одним из основных направлений является надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор).

Во-вторых, рассматриваемое направление деятельности касается надзора за соблюдением законности в сфере государственного управления, которое характеризуется разнообразными общественными отношениями, урегулированными нормами права, а также большим числом участвующих в них субъектов. Вместе с тем в Законе о прокуратуре отсутствует упоминание о том, что прокуратура, решая возложенные на нее задачи, осуществляет общий надзор.

Столь широкое правовое поле, на котором прокуратура реализует свои полномочия по обеспечению единообразного исполнения законов в соответствии с Конституцией, требует своей конкретизации. Генеральный прокурор РФ в приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указал, что основными направлениями надзорной деятельности следует считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

Реализуя свои надзорные полномочия, органы прокуратуры не подменяют органы государственного управления и контроля, а также не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. В своих действиях прокуроры руководствуются положением о высшей юридической силе Конституции, прямом ее действии и применении на всей

территории России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Надзор за исполнением законов является одной из основных отраслей деятельности органов прокуратуры и осуществляется по двум основным направлениям. С одной стороны, в ходе реализации своих полномочий прокуратурой создается действенный механизм защиты прав, свобод и интересов граждан, общества и государства, укрепляется законность в деятельности органов государственной власти как на федеральном уровне, так и в деятельности законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. С другой стороны, осуществляя свой надзорный потенциал, органы прокуратуры оказывают мощное профилактическое воздействие на предупреждение различного рода правонарушений, выявление их на начальных стадиях подготовки и совершения, а также принимают действенные меры к их устранению.

Таким образом, *сущность надзора органов прокуратуры за исполнением законов* можно определить как деятельность органов прокуратуры по приему, анализу и оценке поступающей информации об имеющих место фактах нарушения законов, ущемления прав, свобод и интересов граждан, общества и государства, а также по проведению в необходимых случаях прокурорских проверок и принятию мер прокурорского реагирования в целях устранения выявленных нарушений законов.

В соответствии с Законом о прокуратуре к *объектам прокурорского надзора* за соблюдением и исполнением законов относятся: 1) федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти; 2) органы военного управления, их должностные лица; 3) органы контроля, их должностные лица; 4) представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ; 5) органы местного самоуправления; 6) органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

*Предмет прокурорского надзора* за исполнением законов сформулирован в ст. 21 Закона о прокуратуре. Выделяются следующие элементы, составляющие его структуру: 1) соблюдение Конституции; 2) исполнение законов, действующих на территории РФ; 3) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами; 4) обеспечение условий, способствующих недопущению совершения различного рода правонарушений.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурорам надлежит также правильно определять *пределы реализации* своих полномочий, с тем чтобы, с одной стороны, не оставить без реагирования выявленные нарушения законов, затрагивающие общественный интерес или существенно ограничивающие права и свободы гражданина и человека, а с другой стороны, не подменять собой контролирующие органы и не осуществлять мелочную опеку там, где субъекты могут урегулировать правовые отношения между собой сами, без вмешательства публичной власти.

Пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов можно классифицировать по следующим основаниям:

1) *компетенции*. Генеральный прокурор РФ осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов федеральными органами государственной исполнительной власти и их должностными лицами.

Прокуроры субъектов РФ осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов органами представительной и исполнительной власти субъектов РФ, территориальными федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Прокуроры районов (городов) осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов органами местного самоуправления, районными (городскими) органами федеральной исполнительной власти и их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций и их должностными лицами.

На основании принципов централизации и единоначалия в организации и деятельности прокуратуры вышестоящие прокуроры вправе принять на себя исполнение надзорных полномочий нижестоящих прокуроров.

2) *объектам прокурорского надзора*. Прокуратура не осуществляет надзора за соблюдением Конституции и исполнением законодательства федеральными органами законодательной власти, судебными органами, Правительством РФ и Президентом РФ. Однако в п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре содержится нормативное положение, согласно которому в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и федеральным законам Генеральный прокурор РФ обязан проинформировать об этом Президента РФ. Среди объектов прокурорского надзора отсутствуют граждане Российской Федерации.

3) *наличию или отсутствию информации об имеющихся местах нарушениях закона*. В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре указыва-

ется, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором.

Информацию об имеющихся местах нарушениях закона содержат: заявления, жалобы и иные обращения граждан; сообщения средств массовой информации; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел; результаты статистики прокурорской и правоприменительной практики; другие материалы о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и гарантий групп населения, трудовых коллективов, репрессированных, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой охране.

Из этого законодательного требования есть исключение. В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 при реализации прокуратурой своих полномочий в сфере надзора за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля и их должностными лицами, прокурорские проверки осуществляются независимо от поступления информации о нарушениях законности.

## **6.2. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона**

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения учреждений и организаций, поднадзорных органам прокуратуры. Единственным ограничением, не позволяющим прокурору реализовать право свободного доступа, может служить отсутствие у него допуска надлежащей формы, обязательного для проведения проверок на режимных предприятиях;

— при реализации надзорных полномочий иметь свободный доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

— требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;

— выделять специалистов для выяснения возникших вопросов;

— проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных ему организаций;

— вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

— по основаниям, установленным законом, возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

— предупреждать о недопустимости нарушения закона;

— освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— вносить представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица органов прокуратуры обязаны приступать к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Правовые средства прокурорского реагирования входят в систему полномочий, предоставленных прокурору для осуществления надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов. Надлежащим образом используя эти правовые средства, прокурор добивается пресечения выявленных нарушений закона, восстановления нарушенных прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

*Протест прокурора* — это акт (документ) прокурорского реагирования на нормативно-правовой акт государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, содержащий подкрепленное фактическими данными требование об отмене данного акта или приведении его в соответствие с законом.

Право принести протест на противоречащий закону правовой акт принадлежит исключительно прокурору или его заместителю. Следует отметить, что принесение протеста — это не только право, но и обязанность прокурора реализовать свое полномочие по принесению протеста в каждом случае обнаружения нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и федеральным законам.

Протест может быть принесен: 1) в орган или должностному лицу, которые издали этот акт; 2) в вышестоящий орган или

вышестоящему должностному лицу органа, издавшего нормативный акт; 3) в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Куда конкретно должен быть направлен протест, непосредственно решает прокурор. Однако в любом случае его выбор должен основываться на принципах эффективности и целесообразности.

Протест прокурора на незаконные нормативные правовые акты всегда приносится в письменной форме.

По своему содержанию протест состоит из следующих элементов:

— названия органа, в который этот протест приносится, с указанием его юридического адреса, а при необходимости фамилии, имени, отчества должностного лица и даты принесения протеста;

— наименования средства прокурорского реагирования на выявленное нарушение законности — протест прокурора — с указанием конкретного нормативного правового акта, на который он принесен, его номера и даты принятия;

— общей характеристики опротестуемого нормативного правового акта;

— указания статьи, части, пункта нормативного правового акта, противоречащих Конституции и федеральному законодательству;

— приведения конкретных норм Конституции и федерального законодательства, которым противоречит опротестуемый нормативный правовой акт;

— предложения (в заключение протеста) соответствующему должностному лицу или органу о приведении нормативного правового акта в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством с указанием сроков исполнения этого протеста и разъяснением обязанности об уведомлении о результатах рассмотрения данного протеста;

— подписи прокурора.

Внесенный прокурором протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем через 10 дней с момента его поступления в соответствующий орган или должностному лицу.

В случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления он подлежит рассмотрению на ближайшем его заседании. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. При наступлении исключительных обстоятельств, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

*Представление прокурора* — это документ прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, которые наступили в результате действий (бездействий) или принятия незаконных решений государственными органами и их должностными лицами.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление имеет письменную форму и по своему содержанию включает в себя следующие элементы:

— фамилию, имя, отчество должностного лица, которому адресуется представление и которое правомочно устранить выявленное нарушение закона, юридический адрес организации, дату вынесения представления;

— наименование документа, указание сферы общественных отношений, где были выявлены нарушения (например, Представление об устранении нарушений законодательства об охране здоровья детей);

— полное название организации, где была проведена прокурорская проверка; описание выявленных нарушений закона, их негативные последствия, отражение причин и условий, способствовавших наступлению этих последствий; указание ответственных лиц, разъяснения нарушенных законов, предложения по их устранению. Прокурор также требует привлечения к юридической ответственности лиц, допустивших нарушения и способствовавших их совершению, приводятся соответствующие, основанные на фактических обстоятельствах дела аргументы;

— требования прокурора принять меры к устранению нарушений законодательства, обеспечить гарантированные Конституцией и федеральными законами общественные отношения и доложить о результатах рассмотрения представления ему в течение месяца.

В том случае, если прокурор ставит вопрос о рассмотрении его представления на заседании коллегиального органа, то он должен просить уведомить его о дне и часе заседания для его непосредственного участия в рассмотрении представления;

— подпись прокурора или его заместителя с указанием фамилии, должности и специального звания.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствовавших; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Если в ходе проведения прокурорской проверки обнаружены обстоятельства, указывающие на наличие в действии (бездействии) или принятых решениях признаков состава преступления или административного правонарушения, то в этом случае прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, на основании мотивированного постановления передает материалы проверки по подследственности следователю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела или самостоятельно принимает решение о возбуждении административного производства.

В соответствии с ч. 2 ст. 28.4 КоАП о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление. Последнее должно содержать следующие, предусмотренные ст. 28.2 КоАП, сведения: дату и место его вынесения, должность, фамилию и инициалы лица, вынесшего постановление, данные о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП или закона субъекта РФ, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, и другую информацию.

Такое постановление выносится немедленно после выявления совершения административного правонарушения, а если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо сведений о физическом или о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, то постановление выносится в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования постановление о возбуждении дела об административном правонарушении выносится прокурором по окончании расследования.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом

в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*.

В соответствии с указанием Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» применение предостережения отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают.

Предостережение применяется только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и рассмотрении дел судами прокурорам надлежит использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом.

Предостережение должно быть объявлено во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, которые могут привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

Предостережение о недопустимости нарушений закона не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Его следует объявлять должностным лицам поднадзорных прокуратуре органов, а также руководителям или иным лицам общественных (религиозных) объединений.

Применению предостережений в обязательном порядке должна предшествовать проверка прокурором сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений. Предостережение о недопустимости нарушений закона должно быть оформлено в виде специального прокурорского акта в письменной форме.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. Применение предостережения отнесено Законом о прокуратуре к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают.

### **6.3. Основы методики организации прокурорского надзора за исполнением законов**

Эффективность деятельности прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов целиком зависит от правильной методики ее организации, которая включает следующие составляющие.

1. Конкретизация направлений в деятельности прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов. Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» выделяются основные направления надзорной деятельности: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

Другим элементом следует считать предусмотренное Законом о прокуратуре разграничение полномочий между прокурорами в рамках централизованной системы органов прокуратуры. Например, непосредственный надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, всероссийскими общественными объединениями, возложен на Генеральную прокуратуру РФ; республиканскими министерствами, ведомствами и общественными объединениями — на прокуратуры республик; краевыми, областными, автономной области, автономных округов, органами исполнительной власти и управления, региональными общественными объединениями — соответственно на прокуратуры краев, областей, автономной области, автономных округов и приравненные к ним специализированные прокуратуры; иными местными представительными органами, органами исполнительной власти и управления, юридическими лицами, общественными объединениями — на другие территориальные и специализированные прокуратуры.

Надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями осуществляется

военными и соответствующими специализированными прокуратурами.

Прокуратура, осуществляя свою деятельность, ни в коем случае не должна подменять контролирующие государственные органы и должностных лиц. Прокуратура не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных ей объектов. Задача прокуратуры — это надзор за точным и единообразным исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан, интересов личности, общества и государства.

О важности разграничения компетенции между органами прокуратуры свидетельствует и приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 59 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур».

Еще одним существенным элементом в конкретизации направлений с целью повышения эффективности деятельности органов прокуратуры является предметно-зональный принцип организации работы.

В соответствии с предметным принципом организации работы происходит распределение обязанностей между работниками органов прокуратуры по различным направлениям (отраслям) прокурорского надзора. Другой принцип — зональный — предусматривает условное разделение территории, на которой прокуратура осуществляет свою юрисдикцию, и закрепление каждого из выделенных участков за конкретным работником прокуратуры. Однако для практической деятельности органов прокуратуры характерно сочетание этих двух принципов организации работы. Распределение обязанностей и закрепление определенной территории за конкретным прокурорским работником осуществляется на основании приказа руководителя органа прокуратуры.

2. Надлежащий прием и аналитическая работа с поступающей в органы прокуратуры информацией о нарушениях закона. О важности организации работы органов прокуратуры в этом направлении свидетельствует приказ Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

В соответствии с данным приказом работа по рассмотрению обращений и приему граждан является составной частью правозащитной функции прокуратуры. Она в полном объеме подчинена решению задач по охране прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка. Генеральный прокурор РФ требует такого подхода к данной работе,

чтобы каждое обращение получало своевременное, объективное и окончательное разрешение в той прокуратуре, к компетенции которой относится решение вопроса.

Учитывая важность этой работы для всего последующего процесса организации прокурорского надзора, необходимо не реже одного раза в полугодие проводить комплексный анализ обращений граждан, парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, а также практики их разрешения в органах прокуратуры. Итоги анализа прокуроры должны использовать при прогнозировании и планировании надзорной деятельности.

В соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 04.10.2007 № 158 «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации» в целях своевременного и надлежащего принятия организационных и надзорных решений органами прокуратуры устанавливается соответствующий порядок представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях, преступлениях и иной обязательной информации.

Так, прокуроры субъектов РФ не позднее суток извещают Генерального прокурора РФ по телефону или с помощью других видов средств срочной связи с последующей высылкой письменного донесения о происшествиях чрезвычайного характера, в том числе: о преступлениях против основ конституционного строя и безопасности государства; катастрофах, крушениях, повлекших человеческие жертвы или иные тяжкие последствия; угонах или захвате воздушных, морских, транспортных средств; вооруженных нападениях и групповых побегегах лиц, заключенных под стражу, беспорядках в местах исполнения уголовного наказания и т.д.

В течение трех дней с момента возбуждения уголовного дела в Генеральную прокуратуру РФ должны быть направлены следующие специальные донесения: о хищениях и нецелевом использовании бюджетных средств; фактах нарушений, связанных с невыплатой заработной платы, пенсий и иных социальных платежей населению; нападениях на банки, кассы предприятий, учреждений и организаций; об экологических преступлениях, повлекших массовую гибель, заболевание людей, распространение эпидемий и другие тяжкие последствия и т.д.

Важная информация о состоянии законности и совершенных правонарушениях должна поступать и от правоохранительных органов, что закреплено в совместном приказе от 28.11.2001 Министерства внутренних дел РФ № 1058 и Гене-



рального прокурора РФ № 72 «О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений». Здесь же следует отметить и указание Генерального прокурора РФ от 05.09.1996 № 53/20-1 «О порядке и сроках представления статистических отчетов управлениям и отделам центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации в отдел статистики и анализа организационно-контрольного управления».

3. Планирование работы прокурора. Содержание планирования в работе органов прокуратуры определено приказом Генерального прокурора РФ от 15.01.2003 № 2, утвердившим регламент Генеральной прокуратуры РФ. Этим Приказом предусмотрено планирование работы на полугодие. Аналогичный подход приемлем и для прокуратур субъектов РФ. Плановые задания составляются на основе информации о состоянии законности на территории, на которую распространяется надзорная деятельность прокуратуры. Эффективность прокурорского надзора во многом зависит от правильного выбора объекта проверки состояния законности.

Важным моментом является правильная организация взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами, которые имеют более многочисленные штаты. Относительно узкая специализация, хорошая техническая оснащенность позволяют контролирующим органам оперативно отслеживать и фиксировать достаточно большой объем информации, представляющей интерес для прокуроров.

4. Собственно прокурорская проверка. Она состоит из следующих этапов:

а) подготовительного, на котором прокурор знакомится с необходимым для проведения проверки законодательством, определяет задачи, состав лиц, средствами которых будет осуществляться проверка, изучает типичные нарушения закона;

б) собственно проверки, которая реализуется путем использования полномочий, предоставленных прокурору законом. Проверка должна быть организована таким образом, чтобы удалось выявить не только сами нарушения закона, но и условия, которые способствовали этому;

в) реализации материалов проверки. На этом этапе необходимо решить, какое средство правового воздействия следует применить в отношении нарушителей закона (протест, представление, предостережение или постановление);

г) контроля за исполнением принятых мер по устранению выявленных в ходе проведения прокурорской проверки нарушений закона.

#### **6.4. Надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ**

В приказе Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» отмечается, что многие прокуроры, отстаивая принципы федерализма, последовательно используют полномочия на признании недействительными противоречащих федеральным конституционным и федеральным законам нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, активно обращаются в республиканские конституционные суды с ходатайствами о неконституционности региональных законов.

Вместе с тем в некоторых случаях следует отметить недостатки в работе органов прокуратуры. Отдельные прокуроры субъектов РФ примиренчески относятся к принятию в регионах нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству, уклоняются от их опротестования или внесения представлений. В некоторых субъектах РФ подобные факты привели к значительному увеличению числа нормативных правовых актов, посягающих на основополагающие права и свободы граждан, общества и государства.

В результате продолжительного действия незаконных правовых актов на местах возникают серьезные конфликты между властными структурами и населением.

В связи с этим прокуроры должны исходить при организации надзора за законностью правовых актов из того, что прокуратура обязана безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, постановлений, распоряжений и иных нормативных актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству. Персональная ответственность за это ложится на прокуроров субъектов РФ.

Для налаживания эффективной работы с правовыми актами субъектов РФ необходимо:

— обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке законодательных актов, касающихся всего населения соответствующих территорий или затрагивающих права отдельных социальных групп и граждан, рассматривать эту деятельность как реальную возможность отстаивания публичных интересов;

— совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о противоречащих федеральному законодательству нормативных актах органов государственной власти; эффективно использовать в этих целях деловое сотрудничество с полномочными представителями Президента РФ в регионах; регулярный обмен информацией с контролирующими органами, общественными (в первую очередь правозащитными) организациями, средствами массовой информации; экспертные заключения Министерства юстиции РФ на нормативные правовые акты субъектов РФ;

— своевременно реагировать на факты издания органами власти незаконных правовых актов путем внесения протестов, представлений, а при явно выраженном несогласии законодательного или исполнительного органа власти с позицией прокурора считать обращение прокурора в суд единственным правильным способом устранения допущенных нарушений;

— активнее использовать для корректирования результатов правотворческой деятельности субъектов РФ имеющееся у отдельных прокуроров право законодательной инициативы, а также право на обращение с запросом в региональные конституционные суды;

— обеспечить применение мер уголовной ответственности по фактам злостного неисполнения должностными лицами решений судов о признании недействительными законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;

— шире использовать потенциал Совета Федерации, Правительства РФ, Комиссии при Президенте РФ по взаимодействию федеральных органов государственной власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ для приведения в соответствие с федеральным конституционным законодательством региональной нормативно-правовой базы.

Во исполнение распоряжения Генерального прокурора РФ от 30.07.1998 № 49/7р «Об организации исполнения соглашения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации от 25 марта 1998 года» управления Генеральной прокуратуры РФ по поступающим из Министерства юстиции РФ копиям заключений по правовым актам субъектов РФ о их несоответствии Конституции и федеральному законодательству, а также материалам о незаконных актах федеральных министерств и ведомств, информации о противоправных действиях общественных и религиозных объединений должны вырабатывать согласованную с органами Министерства юстиции РФ юридическую оценку, а также обеспечивать незамедлительное принятие мер проку-

рорского реагирования, направленных на пресечение нарушений законности.

Устранение указанных правонарушений должно осуществляться преимущественно силами прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров, за конечными результатами этой работы должен быть установлен эффективный контроль.

В случаях выявления фактов злостных нарушений законодательства общественными и религиозными объединениями необходимо направлять соответствующие материалы в Министерство юстиции РФ для постановки вопросов о приостановлении и прекращении их деятельности, результаты рассмотрения таких материалов должны контролироваться.

Сотрудники Генеральной прокуратуры РФ и Министерства юстиции РФ должны осуществлять совместные выезды в регионы, где распространены факты принятия незаконных правовых актов. С участием специалистов Министерства юстиции РФ в необходимых случаях прокуратура должна ходатайствовать перед соответствующими государственными органами об обращении с запросом в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместно ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

Согласно приказу Генеральной прокуратуры РФ от 09.08.1996 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ в целях обеспечения единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой РФ, исключения фактов направления в законодательные и иные органы не согласованных между собой инициативных законопроектов и заключений по поступающим проектам нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти, повышения уровня работы по систематизации законодательства в органах прокуратуры требует активного участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности на основании ст. 9 Закона о прокуратуре.

Прокурорам при выявлении пробелов и недостатков в законодательстве, требующих дополнительного правового регулирования, предложения с необходимым обоснованием и приложением конкретных формулировок предлагаемых норм направлять в управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ прокуроров-криминалистов для проработки и представления на рассмотрение руководству.

## Тема 7. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

### 7.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

В реализации политики государства, направленной на борьбу с преступностью, существенная роль принадлежит государственным органам, наделенным в силу закона правом осуществлять ОРД. Данная деятельность позволяет эффективно выявлять, раскрывать и пресекать преступления. По оценкам специалистов, правоохранительные органы, используя оперативно-розыскной потенциал, раскрывают до 70% всех совершенных преступлений.

Особое значение ОРД приобретает в условиях продолжающегося в России роста преступности. Преступники используют современные методы как совершения преступлений, так и противодействия правоохранительным структурам в их обнаружении и раскрытии. Особую озабоченность вызывают новые виды преступлений, в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии которых органы, осуществляющие ОРД, не имеют достаточного опыта. Указанные обстоятельства требуют повышения качества и результативности проводимых оперативно-розыскных мероприятий.

Являясь эффективным средством борьбы с преступлениями, ОРД вместе с тем неизбежно сопровождается ограничением прав и свобод человека, которые закреплены и охраняются Конституцией и иными федеральными законами. Проведение такого оперативно-розыскного мероприятия, как снятие информации с технических каналов связи или прослушивание телефонных переговоров (п. 10, 11 ч. 1 ст. 6 Закона об ОРД), затрагивает конституционное право лица, в отношении которого оно осуществляется, на неприкосновенность и тайну его личной жизни. Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности (п. 8 ч. 1 ст. 6 Закона об ОРД) ограничивает конституционное право гражданина на неприкосновенность жилища.

В связи с этим важен баланс между, с одной стороны, активной и целенаправленной деятельностью по реализации оперативно-розыскных мероприятий, направленных на обнаружение, выявление и пресечение преступлений, а с другой — всемерным соблюдением прав, свобод и законных ин-

тересов личности, в отношении которой осуществляются ОРД. Гарантией этого будут правовая регламентация ОРД, а также неуклонное и скрупулезное соблюдение требований законов и подзаконных нормативных актов. По сути, названные аспекты деятельности означают реализацию принципа законности при осуществлении ОРД.

Следует отметить, что в области развития нормативного регулирования ОРД в последнее десятилетие наблюдаются положительные тенденции.

До 1992 г. ОРД регулировалась исключительно закрытыми, носящими ведомственный характер нормативными актами.

Принятый 17 января 1992 г. Закон о прокуратуре, еще до появления федерального законодательства об оперативно-розыскной деятельности, закрепил в качестве одного из основных направлений реализации прокуратурой своих полномочий надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. В принятом позднее Законе об ОРД были определены субъекты, имеющие право осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, порядок их проведения, а также нормы, предусматривающие, что надзор за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и законностью принимаемых при этом решений осуществляет Генеральный прокурор РФ и уполномоченные ему прокуроры.

Рассматриваемое направление деятельности органов прокуратуры имеет свою специфику, которая определяется, с одной стороны, обязанностью прокурора от имени Российской Федерации осуществлять уголовное преследование (ч. 1 ст. 37 УПК), а также координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ст. 8 Закона о прокуратуре), а с другой — обязанностью осуществлять надзор за законностью уголовного преследования и деятельности правоохранительных органов, способствовать охране прав и свобод личности.

В соответствии с Законом об ОРД последняя представляет собой специфический вид деятельности, который осуществляется гласно и негласно уполномоченными на то федеральным законодательством оперативными подразделениями государственных органов в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. В приведенном законодательном определении четко указаны цели, для достижения которых проводится ОРД.

Вместе с тем в законе закреплено выполнение и задач частного характера, решение которых способствует достижению целей ОРД. К ним относятся:

1) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

2) осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших;

3) добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, заключается, с одной стороны, в надзоре за соблюдением должностными лицами соответствующих подразделений законов, что должно способствовать результативности в борьбе с преступностью, а с другой — в охране конституционных прав и свобод личности, вовлеченной в сферу этой борьбы.

Деятельность уполномоченных прокуроров должна способствовать успешному проведению ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан.

## **7.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность**

На территории РФ право осуществлять ОРД предоставляется подразделениям следующих правоохранительных органов: Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, внешней разведки Министерства обороны РФ, Министерства юстиции РФ.

Оперативные подразделения органов внешней разведки проводят оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения собственной безопасности и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий иных правоохранительных структур.

Перечень органов, осуществляющих ОРД, является исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только в зако-

нодательном порядке. Указанные органы решают определенные Законом об ОРД задачи исключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами РФ.

Согласно ст. 29 Закона о прокуратуре и п. 3 приказа Генерального прокурора РФ от 21.12.2007 № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности"» предмет прокурорского надзора является обеспечение: 1) гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну; 2) неприкосновенности жилища и тайну корреспонденции; 3) установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; 4) законности выполнения оперативно-розыскных мероприятий; 5) соответствия закону решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Поводами для проведения прокурорской проверки законности действий и решений органов, осуществляющих ОРД, являются:

— жалобы граждан и обращения должностных лиц на незаконные действия и решения должностных лиц органов, осуществляющих ОРД;

— результаты изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях.

Прокурорская проверка осуществляется также в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора. Она может быть проведена и в случаях отсутствия положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Законодательно также определены *пределы прокурорского надзора* за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

1. В пределы прокурорского надзора не входит контроль за исполнением внутриведомственных нормативно-правовых актов, принятых в развитие положений федерального законодательства об ОРД. Вместе с тем прокурор для обоснования своих выводов о соблюдении законов в действиях и решениях поднадзорных органов, вне всякого сомнения, должен знать положения этих документов.

2. Прокурор не вправе своим указанием отстранить сотрудника оперативно-розыскного подразделения от выполнения им своих должностных обязанностей в связи с нарушением

требований федерального законодательства, подзаконных нормативно-правовых актов или по иным причинам (например, вследствие обнаружившейся его некомпетентности).

3. Прокурор не вправе своим решением отменить незаконные или необоснованные решения сотрудника, осуществляющего ОРД.

4. Прокурор не может опротестовать судебное решение о производстве оперативно-розыскных мероприятий.

5. Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, предоставляются прокурору только на основании письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

6. Оперативно-служебные документы об осуществлении контрразведывательной деятельности органами Федеральной службы безопасности РФ и Службы внешней разведки РФ прокурор может истребовать только исключительно в случаях проведения проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства РФ.

7. В ходе проведения надзорных мероприятий в органах внешней разведки Министерства обороны РФ прокурор должен изучать только те оперативно-служебные документы, которые заведены в связи с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

### **7.3. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности**

Надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими ОРД, в соответствии со ст. 21 Закона об ОРД возложен на Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров. Это положение конкретизируется в приказе Генерального прокурора РФ от 25.04.2000 № 56. Согласно указаниям, содержащимся в этом Приказе, во исполнение требований закона соответствующими приказами заместителей Генерального прокурора РФ в аппаратах Генеральной прокуратуры РФ и Главной военной прокуратуры назначаются уполномоченные прокуроры, на которых возлагается непосредственное осуществление надзорных функций по рассматриваемому направлению деятельности.

Назначенные прокуроры в свою очередь своими приказами назначают из числа сотрудников аппарата соответствующей прокуратуры и нижестоящих прокуратур уполномоченных прокуроров для осуществления надзора.

Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры транспортных, военных и иных специализированных прокуратур несут персональную ответственность за организацию надзора. В каждой прокуратуре определяются лица, на которых возлагается ведение делопроизводства по документам ОРД.

Прокуроры, уполномоченные осуществлять надзор за законностью ОРД, а также должностные лица прокуратуры, на которых возложена обязанность ведения делопроизводства по документам ОРД, должны иметь соответствующий допуск для работы с документами, имеющими гриф ограниченного пользования.

Допуск для работы с документами оформляется в соответствии с Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28.10.1995 № 1050.

Работа с этими документами накладывает на прокуроров обязанность о неразглашении полученной в ходе выполнения своих функций информации. За разглашение сведений, составляющих государственную тайну, а также иных сведений, ставших известными в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий или содержащихся в соответствующих документах и материалах, а равно за засекречивание сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне, либо включение их в носители данных, составляющих государственную тайну, должностные лица органов прокуратуры несут персональную ответственность в соответствии с Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (далее — Закон о государственной тайне) и Законом об ОРД, вплоть до уголовной.

Проверки исполнения законодательства об ОРД должны проводить только те прокуроры, на которых возложено непосредственное осуществление этих функций.

Копия приказа с перечнем уполномоченных прокуроров и лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам ОРД, или выписка из него направляется для сведения руководителям органов, осуществляющих ОРД.

Согласно совместному указанию Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службы безопасности РФ от 18.04.2002 № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением закона "Об оперативно-розыскной деятельно-

ста" органами федеральной службы безопасности» у прокурора должно быть соответствующее предписание на проведение проверки, которое он должен предъявлять начальнику органа Федеральной службы безопасности РФ. Предписание оформляется на официальном бланке прокуратуры. В нем указываются фамилия, имя, отчество и должность уполномоченного прокурора, данные о наличии допуска, а при необходимости и другие сведения, требуемые согласно ведомственным нормативным документам.

В соответствии с требованиями Закона о прокуратуре полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами.

Уполномоченный прокурор в ходе проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, вправе:

— знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРД, а также с иными оперативно-служебными материалами, необходимыми для осуществления надзора за исполнением Закона об ОРД;

— требовать письменные объяснения от должностных лиц, осуществляющих ОРД и допустивших при этом нарушения закона;

— давать письменные указания об осуществлении тех или иных оперативно-розыскных мероприятий либо их прекращении;

— опротестовывать незаконные и необоснованные постановления руководителей органов, осуществляющих ОРД, в том числе и о передаче результатов проведения оперативно-розыскных мероприятий следователю (органу дознания, в суд);

— отменять незаконные и необоснованные постановления следователя (органа дознания) о возбуждении уголовного дела, вынесенные в порядке реализации результатов ОРД;

— опротестовывать противоречащие закону ведомственные правовые акты, принятые руководителями органов, осуществляющих ОРД;

— вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД;

— требовать от руководителей органов, осуществляющих ОРД, отстранения подчиненных им оперативных работников от дальнейшего ведения оперативных проверок в случае нарушения ими закона;

— проводить проверку при обнаружении признаков преступления в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства;

— направлять в суд жалобы, проверка которых относится к исключительной компетенции судей.

При обнаружении пассивности в проведении оперативно-розыскных мероприятий уполномоченным прокурорам надлежит направлять руководителю органа, осуществляющего ОРД, либо вышестоящему руководителю указания с установлением срока их исполнения.

При нарушении органом (должностным лицом), осуществляющим ОРД, прав и законных интересов физических и юридических лиц уполномоченный прокурор в соответствии с законодательством обязан принять меры по их восстановлению и возмещению причиненного вреда.

В случаях незаконного отказа в предоставлении документов в зависимости от обстоятельств надзирающий прокурор должен рассматривать его как невыполнение требований прокурора или воспрепятствование его законной деятельности. Прокурору в этих случаях при наличии оснований необходимо принять меры для привлечения виновных должностных лиц в установленном законом порядке к ответственности, в том числе и уголовной.

Надзирающие за законностью ОРД прокуроры, используя предоставленные им полномочия, обязаны пресекать нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при проведении оперативно-розыскных мероприятий, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и при наличии оснований привлекать виновных должностных лиц к установленной законом ответственности. Руководители соответствующих прокуратур обязаны обеспечить защиту от разглашения сведений, содержащихся в предоставленных документах и материалах об ОРД поднадзорных органов.

Уполномоченные прокуроры несут персональную ответственность за несоблюдение установленных ограничений по ознакомлению со сведениями, составляющими государственную тайну.

#### 7.4. Организация прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

Специфика прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, состоит в том, что в этой деятельности принимает участие значительное количество государственных правоохранительных структур. Данное обстоятельство требует от надзирающих прокуроров постоянного накопления и анализа поступающей информации о состоянии законности в поднадзорных органах. В соответствии с требованиями Инструкции об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам оперативно-розыскной деятельности, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 21.12.2007 № 207 уполномоченные нижестоящие прокуроры должны вести статистическую отчетность о своей работе по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД. Эта отчетность предусматривает отражение необходимых данных о результатах проверки поступивших в прокуратуру материалов, информации и обращений граждан о нарушении закона при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, а также установленного порядка их проведения и законности принимаемых при этом решений руководителями соответствующих органов. Систематизация материалов об имеющихся фактах нарушений законов при осуществлении ОРД позволит прокурору более эффективно и целенаправленно планировать свою работу.

Уполномоченным прокурорам при проведении проверок следует обращать внимание на следующие обстоятельства:

1) законность и обоснованность принятия решений соответствующими должностными лицами о производстве или прекращении оперативно-розыскных мероприятий, а также использования результатов ОРД.

Согласно федеральному законодательству оперативная проверка прекращается в случае решения конкретных задач ОРД или при установлении обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения;

2) обязательность регистрации и заведения дел оперативно-розыскного учета, законность постановления и снятия с оперативно-розыскного учета лиц, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные мероприятия. Органы, осуществляющие ОРД, для решения задач, возложенных на них Законом об ОРД, могут создавать и использовать информационные системы, а также заводить дела оперативно-розыскного учета.

Дела оперативно-розыскного учета заводятся при наличии оснований, предусмотренных п. 1–6 ч. 1 ст. 7 Закона об ОРД, в целях сбора и систематизации сведений, проверки и оценки результатов ОРД, а также принятия на их основе соответствующих решений органами, осуществляющими ОРД.

Следует отметить, что факт заведения дела оперативно-розыскного учета не является основанием для ограничения конституционных прав и свобод, а также законных интересов человека и гражданина.

Дело оперативно-розыскного учета прекращается в случаях решения конкретных задач ОРД, предусмотренных ст. 2 Закона об ОРД, а также если установлены обстоятельства, свидетельствующие об объективной невозможности решения этих задач. Перечень дел оперативно-розыскного учета и порядок их ведения определяются нормативными актами органов, осуществляющих ОРД;

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

Согласно Закону об ОРД результаты проводимых оперативно-розыскных мероприятий используются для:

— подготовки и осуществления следственных и судебных действий;

— выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

— розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения наказания и без вести пропавших.

Результаты ОРД могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело, для принятия тех или иных процессуальных решений, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовного-процессуального законодательства РФ, регламентирующими собрание, проверку и оценку доказательств.

Представление оперативными подразделениями результатов ОРД органу дознания, следователю, прокурору или в суд осуществляется на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, и означает передачу в установленном законом порядке конкретных оперативно-служебных документов, которые после определения их относимости

и значимости для уголовного судопроизводства могут быть приобщены к уголовному делу.

Перед представлением материалов эти сведения либо подлежат рассекречиванию на основании мотивированного постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, либо представляются в соответствии со ст. 16 Закона о государственной тайне.

Данные о результатах ОРД не представляются прокурорам, если:

- невозможно обеспечить безопасность субъектов (участников) ОРД в связи с представлением и использованием данных результатов в уголовном процессе;

- их использование в уголовном процессе создает реальную возможность расшифровки (разглашения) сведений об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудниках и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий, отнесенных законом к государственной тайне.

Решение о непредставлении результатов ОРД по указанным мотивам оформляется постановлением руководителя органа, осуществляющего ОРД, и приобщается к материалам дела оперативного учета или соответствующего номенклатурного дела. О принятом решении обязательно уведомляется инициатор запроса;

4) наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, на проведение только тех оперативно-розыскных мероприятий, перечень которых определен федеральным законом.

Так, в соответствии с Законом об ОРД при ее осуществлении проводятся следующие оперативно-розыскные мероприятия: опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, проверочная закупка, исследование предметов и документов, наблюдение, отождествление личности, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение, контролируемая поставка, оперативный эксперимент.

Приведенный перечень оперативно-розыскных мероприятий является исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только федеральным законом;

5) наличие оснований для осуществления оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на проведение которых разрешение дано судом.

Основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются:

- возбужденное уголовное дело;

- ставшие известными органам, осуществляющим ОРД, сведения о: а) признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; б) событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ; в) лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания; г) лицах, без вести пропавших, и обнаружении неопознанных трупов;

- поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве;

- запросы других органов, осуществляющих ОРД, по основаниям, указанным в федеральном законе;

- постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством РФ;

- запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами РФ.

Кроме приведенных оснований органы уполномочены осуществлять ОРД, прямо не связанную с добыванием информации непосредственно в криминальной среде для нужд уголовного преследования. В пределах своих полномочий они вправе также собирать данные, имеющие профилактический характер, которые необходимы для принятия следующих решений о: а) допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; б) допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; в) допуске к участию в ОРД или к материалам, полученным в результате ее осуществления; г) установлении или поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий; д) обеспечении безопасности органов, осуществляющих ОРД; е) выдаче разрешений на частную детективную и охранную деятельность.



Осуществляя надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими ОРД, прокурор должен обращать внимание на соблюдение условий и порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В Законе об ОРД указаны следующие специфические условия проведения оперативно-розыскных мероприятий:

— технические и другие специальные средства при проведении оперативно-розыскных мероприятий применяются только в том случае, если это не наносит ущерба жизни и здоровью людей, а также не причиняет вреда окружающей среде;

— проведение оперативного эксперимента возможно только лишь для выявления, предупреждения, пресечения или раскрытия тяжкого или особо тяжкого преступления;

— о проведении таких оперативно-розыскных мероприятий, как оперативное внедрение, проверочная закупка, контролируемая поставка предметов, веществ и продукции, оборот которых ограничен или запрещен, оперативный эксперимент, должно быть вынесено соответствующее постановление, которое утверждается руководителем органа, осуществляющего ОРД;

— о проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, к которым относятся контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, а также проникновение в жилище, должно быть вынесено мотивированное постановление одним из руководителей органа, осуществляющего ОРД. Основанием для принятия этих решений может быть информация о подготовке или совершении преступления, по которому обязательно предварительное следствие, или событиях (действиях), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ;

— для проведения некоторых оперативно-розыскных мероприятий требуется судебное решение. Следует учитывать, что срок действия вынесенного судьей постановления не может превышать шести месяцев, но при необходимости он может быть продлен на основании вновь представленных материалов;

б) своевременность уведомления судей органами, осуществляющими ОРД, о их проведении без разрешения судьи в случаях, не терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого преступления, при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности государства, при действиях, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров,

почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электронной и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища;

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

При осуществлении прокурорских проверок надзирающим прокурорам необходимо обращать внимание на то, что сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, как уже отмечалось, представляются прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

При проверках выполнения оперативно-розыскных мероприятий по поручениям следователя, данным в порядке ст. 38 УПК, не следует ограничиваться изучением обоснованности их проведения. Надзирающий прокурор должен рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц.

С учетом обстоятельств уголовного дела уполномоченному прокурору вместе со следователем необходимо устанавливать срок исполнения поручения, а также определять порядок и пределы использования результатов ОРД. Последние должны использоваться в соответствии с принципами законности и неотвратимости уголовного наказания.

При осуществлении прокурорского надзора пристальное внимание должно быть сосредоточено на соблюдении прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскной деятельности:

— органы (должностные лица), осуществляющие ОРД, при проведении оперативно-розыскных мероприятий должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции;

— не допускается осуществлять ОРД для достижения целей и решения задач, не предусмотренных федеральным законодательством. Соответствующим органам (должностным лицам) запрещается:

проводить оперативно-розыскные мероприятия в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения;

## Тема 8. НАДЗОР ПРОКУРОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

### 8.1. Понятие, сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания

принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности;

разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известны в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

При нарушении органом (должностным лицом), осуществляющим ОРД, прав и законных интересов физических и юридических лиц вышестоящий орган, прокурор либо судья в соответствии с законодательством РФ обязаны принять меры по их восстановлению, а также возмещению причиненного вреда.

Еще одно важное обстоятельство, на которое обязан обратить внимание прокурор, надзирающий за законностью ОРД, касается соблюдения требований законодательства об обеспечении режима секретности всеми должностными лицами.

Так, сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД, лицах, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий составляют государственную тайну и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя соответствующего органа.

Предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Оперативно-служебные документы, отражающие результаты ОРД, представляются суду (судье), прокурору, осуществляющему надзор за законностью ОРД, следователю и органу дознания, в производстве которых находится уголовное дело, другим соответствующим органам в порядке и случаях, которые установлены Законом об ОРД.

Уголовное судопроизводство представляет собой урегулированную нормами уголовно-процессуального права деятельность уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц, направленную на выявление, раскрытие преступлений, изобличение лиц, виновных в их совершении, и назначении им справедливого наказания. В основе уголовного судопроизводства лежат три основные процессуальные функции: обвинение, защита и разрешение уголовного дела.'

К участникам уголовного судопроизводства, осуществляющим функцию обвинения, согласно УПК относятся прокурор, следователь, руководитель следственного органа, орган дознания, дознаватель, потерпевший, частный обвинитель, гражданский истец, представитель соответственно потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя. В соответствии со ст. 37 УПК прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Уголовное преследование имеет властно-распорядительный характер и непосредственно связано с ограничением конституционных прав и свобод личности в уголовном процессе, применением мер процессуального принуждения, которые существенно затрагивают законные права и интересы участников уголовного судопроизводства. В Конституции закреплено, что человек, его права и свободы — это высшая ценность, а признание, соблюдение и их защита являются обязанностью государства. Этим объясняется то обстоятельство, что прокурор не только наделен полномочиями осуществлять уголовное преследование, но и обязан обеспечить действенный надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Под **прокурорским надзором** за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия понимается урегулированная нормами права деятельность уполномоченных прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса,

направленная на обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования.

Таким образом, прокурорский надзор за соблюдением законности в данном случае решает две задачи. С одной стороны, он служит средством обеспечения верховенства Конституции и защиты прав и свобод граждан, а с другой — осуществляет надзор за правильным соблюдением закона, позволяет эффективно проводить уголовное преследование, так как в случае нарушения предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством правил проведения следственных действий полученные сведения не будут иметь доказательственного значения.

Осуществляя надзор за соблюдением законности предварительного расследования и являясь в досудебном производстве руководителем уголовного преследования, прокурор обязан:

1) обеспечить единый подход к организации прокурорского надзора за всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности;

2) незамедлительно реагировать на выявленные нарушения законов на всех этапах уголовно-процессуальной деятельности с момента поступления заявления, сообщения о деянии, имеющем признаки преступления, до принятия прокурором окончательного решения (утверждения обвинительного заключения, направления дела в суд, для применения принудительных мер медицинского характера или воспитательного воздействия, проверки законности решения о прекращении, а также отказе в возбуждении уголовного дела);

3) в полной мере реализовать важнейшую обязанность прокуроров — защиту прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений. Прокуроры должны внимательно подходить к рассмотрению их жалоб и заявлений, принимать все необходимые меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению морального и материального ущерба;

4) обеспечить своевременность и законность решений следователя и дознавателя по результатам проверки каждого сообщения о преступлении;

5) принять все возможные меры к обеспечению законности при применении мер процессуального принуждения;

6) осуществлять надзор за своевременностью и правильно-стью проведения следственных действий;

7) установить действенный надзор за законностью и обоснованностью прекращения уголовного дела и уголовного преследования, строго руководствуясь при этом требованиями уголовно-процессуального закона. Безотлагательно отменять

постановления о приостановлении предварительного следствия, прекращении уголовного дела или уголовного преследования, если не исчерпаны все возможные средства для сбора доказательств и изобличения виновных.

Правовую основу прокурорского надзора за органами предварительного следствия и дознания составляют Конституция РФ, УПК, Закон о прокуратуре, а также подзаконные нормативные правовые акты, издаваемые Генеральной прокуратурой РФ, к числу которых отнесены приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» и др.

## **8.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания**

К объектам прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства относятся государственные органы и должностные лица, наделенные в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством полномочиями осуществлять предварительное следствие и дознание.

В соответствии со ст. 150 УПК предварительное расследование осуществляется либо в форме предварительного следствия, либо в форме дознания. Предварительное следствие производится следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ, Следственного комитета при МВД России, Федеральной службы безопасности и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков.

Другим объектом, на деятельность которого распространяются надзорные полномочия прокурора, является орган дознания. В соответствии со ст. 40 УПК к органам дознания относятся:

— органы Министерства внутренних дел РФ, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законодательством полномочиями по осуществлению ОРД;

— Главный судебный пристав РФ, Главный военный судебный пристав, Главный судебный пристав субъекта РФ, их заместители, старший судебный пристав, старший военный судебный пристав, а также старшие судебные приставы Кон-

ституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ;

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

— органы Государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Уголовно-процессуальным законом на органы дознания возлагаются следующие полномочия: дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно; выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 УПК полномочия органа дознания возлагаются на дознавателя начальником органа дознания.

*Предметом прокурорского надзора* за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, является соблюдение:

1) прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления уголовного преследования;

2) установленного законом порядка разрешения заявлений и сообщений о совершаемых, совершенных и готовящихся преступлениях;

3) законности проведения предварительного расследования;

4) законов при принятии решений органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Законодательно установлены также *пределы прокурорского надзора*.

1. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, согласно п. 31 ст. 5 УПК могут осуществлять Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники прокуроров, которые участвуют в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем представляется правильным, что помощники прокурора имеют право по поручению надзирающего прокурора принимать участие в проверке исполнения требований уголовно-процессуального закона органами дознания и предварительного следствия. Однако они не вправе принимать окончательные решения, так как согласно ч. 6 ст. 37 УПК полномочия прокурора по надзору за соблюдением законности предварительного расследования исполняют прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры.

2. Надзор прокурора осуществляется только в рамках УПК и Закона о прокуратуре и касается исключительно процес-

суальных аспектов. Вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность органов, проводимых предварительное следствие и дознание, прокурор не имеет права.

3. Указания надзирающего прокурора не всегда являются безусловными для исполнения и могут быть обжалованы вышестоящему прокурору.

### 8.3. Полномочия прокурора и правовые акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами. Указания Генерального прокурора РФ по вопросам дознания, не требующие законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

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 и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия;

4) давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела;

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

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

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

9) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, предусмотренных ст. 151 УПК, с обязательным указанием оснований такой передачи;

10) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора в порядке, установленном УПК;

11) продлевать срок дознания;

13) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт и направлять уголовное дело в суд;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования.

Для устранения выявленных в ходе осуществления прокурорского надзора нарушений законности органами дознания и предварительного следствия прокурор уполномочен применять следующие средства правового реагирования.

*Представление.* Данное правовое средство прокурорско-го реагирования на выявленные нарушения закона в уголовном судопроизводстве имеет двойное назначение. Так, на досудебных стадиях уголовного процесса при осуществлении прокурором надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания представление адресуется руководителям органов, чьи подчиненные допустили выявленные нарушения закона. При этом в представлении может быть поставлен вопрос о привлечении виновных к ответственности. О принятых мерах прокурор предлагает уведомить его в месячный срок. В судебных стадиях представление — это акт прокурорского реагирования на судебное решение, вносимое прокурором в порядке, предусмотренном УПК.

*Указание.* Это правовое средство является наиболее распространенной формой прокурорского реагирования, которое, как правило, носит профилактический характер и способствует недопущению совершения следователем или дознавателем нарушений требований уголовно-процессуального законодательства. Указание дается прокурором в письменном виде и может касаться как производства тех или иных следственных действий, проведение которых целесообразно с его точки зрения, так и характера избрания меры пресечения. Прокурор может дать указание следователю о том, как квалифицировать преступление, по которому следователь осуществляет производство, об объеме обвинения, направлении уголовного дела в суд или его прекращении и т.д.

*Письменное требование (поручение, запрос).* При осуществлении прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса прокурор вправе истребовать у следователя уголовное дело для его проверки. Указанное полномочие прокурора реализуется посредством направления письменного требования (поручения, запроса) руководителю следственного органа и обязательно для исполнения.

*Постановление.* В случаях, предусмотренных УПК, прокурор наделен правом вынести 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. Прокурор также вправе вынести, в случаях нарушения уголовно-процессуального закона, постановление о признании полученных органами уголовного преследования доказательств не допустимыми.

*Согласие прокурора.* Уголовно-процессуальным законодательством России предусмотрен судебный порядок получения разрешения на проведение следственных действий (обыск, выемка, осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц и т.д.), которые затрагивают основные конституционные права и свободы граждан, а также на применение к подозреваемому (обвиняемому) мер уголовно-процессуального принуждения (наложение ареста на имущество, временное отстранение от должности, избрание меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста и т.д.). В этих случаях прокурор дает дознавателю свое согласие на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственных действий и иных мер процессуального принуждения, на совершение которых необходимо судебное решение.

В соответствии со ст. 115 УПК для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества дознаватель с согласия прокурора возбуждают перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия.

Таким образом, проверка прокурором целей и оснований для реализации такой меры уголовно-процессуального принуждения, как наложение ареста на имущество подозреваемого (обвиняемого) и его согласие на это, является необходимым условием для получения судебного решения на производство этого процессуального действия. Отказ в даче согласия должен быть мотивированным и изложен в письменной форме.

Принятие некоторых процессуальных решений также требует непосредственного согласия прокурора. Например, прокурор утверждает решение следователя, дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, а также обвинительное заключение или обвинительный акт и направляет уголовное дело в суд.

*Официальное извинение реабилитированному.* Прокурор от имени государства приносит официальное извинение реабилитированному за причиненный ему вред. Вместе с тем УПК предусматривает следующие правовые средства возмещения реабилитированному морального вреда. Так, по письменному указанию прокурора средства массовой информации, опубликовавшие сведения о задержании реабилитированного, его временном отстранении от должности, осуждении, обязаны в течение 30 суток сделать сообщение о реабилитации.

По требованию реабилитированного, а в случае его смерти — его близких родственников или родственников суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны в срок не позднее 14 суток направить письменные сообщения о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или жительства.

#### **8.4. Прокурорский надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела**

Стадия возбуждения в уголовном судопроизводстве имеет очень важное значение. От того, насколько правильно и своевременно будет принято и зарегистрировано сообщение о преступлении, насколько полно будет проведена проверка поступившего повода, зависит успех дальнейшего расследования, а также обеспечение прав и законных интересов граждан. В соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства должностные лица органов, осуществляющих уголовное преследование, обязаны принять и проверить сообщение о любом совершенном, совершаемом или готовящемся преступлении.

Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела урегулирован как уголовно-процессуальным законодательством, так и внутриведомственными нормативными актами.

Участие прокурора на стадии возбуждения уголовного дела заключается в осуществлении надзора за соблюдением правил приема, регистрации, рассмотрения и проверки поступающих сообщений о преступлениях с целью установления наличия или отсутствия оснований для возбуждения уголовного дела.

Уголовное судопроизводство начинается с поступления и регистрации повода для возбуждения уголовного дела. По-

водом для возбуждения уголовного дела служит установленный уголовно-процессуальным законом источник, из которых компетентные государственные органы и должностные лица получают информацию о совершаемом, совершенном или готовящемся преступлении.

Поступление соответствующего повода для возбуждения уголовного дела является юридическим фактом, который обязывает прокурора, следователя, орган дознания принять его, проверить на наличие или отсутствие оснований для возбуждения уголовного дела и вынести соответствующее решение. На этом этапе стадии возбуждения уголовного дела допускаются серьезные нарушения законности:

1) в случаях, когда преступление совершено в условиях неочевидности и нет подозреваемого лица, пострадавшим нередко отказывают в приеме заявлений и сообщений о преступлениях, а принятые — не регистрируются и не рассматриваются;

2) уголовно наказуемые деяния квалифицируются как административные проступки, а при очевидных признаках состава преступления принимаются незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, подчас учиняются подлоги, фальсифицируются материалы проверок;

3) нарушаются установленные законом сроки рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях и т.д.

В связи с этим прокурор обязан ежемесячно проверять исполнение законодательства при приеме, разрешении и учете заявлений и сообщений о преступлениях, сопоставляя для этого данные органов внутренних дел, сообщения средств массовой информации, жалобы граждан, сведения страховых компаний, медицинских учреждений об оказании помощи гражданам по поводу криминальных травм, результаты судебно-медицинского исследования трупов с признаками насильственной смерти, сводки о совершенных преступлениях, материалы иных источников.

Генеральный прокурор обязывает нижестоящих прокуроров, ответственных за правильность ведения учетно-регистрационной документации, обеспечить своевременную и полную регистрацию заявлений, сообщений и сигналов о преступлениях, поступающих в органы прокуратуры. Прокуроры должны систематически проверять состояние делопроизводства, учетно-регистрационной дисциплины в нижестоящих прокуратурах. Ответственность за организацию этой работы возложена лично на прокуроров городов и районов.

Осуществляя надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела, прокуроры обязаны обра-

щать внимание и на соблюдение установленной уголовно-процессуальным законом формы поступившего повода для возбуждения уголовного дела.

При наличии фактов фальсификации материалов доследственных проверок, прокурор должен выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

Особое внимание при осуществлении надзора за исполнением законов в этой стадии прокурор должен уделить срокам проверки поступившего повода для возбуждения уголовного дела. В соответствии с положениями УПК прокурор, следователь и дознаватель обязаны проверить поступивший повод для возбуждения уголовного дела и в течение трех суток принять решение о возбуждении уголовного дела либо об отказе в этом.

Продлить срок проверки до 10 суток может только руководитель следственного органа или начальник органа дознания по ходатайству соответственно следователя или дознавателя. Дальнейшее продление срока проверки недопустимо. Все проверочные действия, проводимые следователем, дознавателем после истечения 10 суток, признаются нарушением закона.

Однако при необходимости проведения ревизий или документальных проверок руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить срок проверки поступившего сообщения о преступлении до 30 суток.

Основной задачей стадии возбуждения уголовного дела является установление наличия или отсутствия оснований для возбуждения уголовного дела. Представляется вполне оправданным в этой стадии уголовного процесса истребовать предметы и документы, опрашивать граждан относительно обстоятельств, имеющих значения для разрешения поступившего в компетентные органы повода для возбуждения уголовного дела, назначать и проводить ревизии, инвентаризации, проверки документации, необходимые исследования с привлечением специалистов и т.д.

Отдельного внимания заслуживает подход к возможности осуществления в этой стадии уголовного процесса следственных действий. Так, до возбуждения уголовного дела может быть проведено только одно следственное действие — осмотр места происшествия (ч. 2 ст. 176 УПК). В связи с этим прокуроры должны обращать внимание на то, что это положение УПК не подлежит расширительному толкованию.

При выявлении нарушений порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, проведения доследственных проверок прокурор должен требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности.

Следователь, дознаватель, убедившись в том, что в поступившем сообщении о преступлении содержатся признаки преступления и отсутствуют правовые основания к отказу в возбуждении уголовного дела, обязаны принять решение о возбуждении уголовного дела, вынести об этом постановление и немедленно уведомить заявителя.

Следователь, вынеся постановление о возбуждении уголовного дела, незамедлительно приступает к расследованию. В свою очередь дознаватель обязан свое решение о возбуждении уголовного дела согласовать с начальником органа дознания и прокурором.

Прокурор, признав постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, должен отменить его и с указаниями возвратить в орган дознания, установив при этом конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования. Постановление следователя, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, в свою очередь, должно стать объектом пристального внимания прокурора, как с формальной, так и с содержательной стороны.

Генеральный прокурор возлагает на надзирающих прокуроров безотлагательно рассматривать поступающие от дознавателей копии постановлений о возбуждении уголовного дела публичного обвинения, проверяя наличие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела. В тех случаях, когда, исходя из текста копии постановления, невозможно сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, прокуроры должны незамедлительно требовать от органа дознания, дознавателя представления материалов, обосновывающих принятое решение. Признав постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, надзирающий прокурор выносит постановление о его отмене в течение 24 часов с момента получения указанных материалов прокурором или его заместителем, независимо от того, производились ли по делу следственные действия.

Отказ в возбуждении уголовного дела может быть обжалован прокурору, руководителю вышестоящего следственного органа или в суд в порядке, установленном ст. 124 и 125 УПК.

В соответствии со ст. 124 УПК прокурор, руководитель следственного органа рассматривают жалобу в течение трех суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель. По результатам ее рассмотрения прокурор, руководитель следственного органа выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении. Заявитель должен быть незамедлительно уведомлен о решении, принятом по жалобе, и дальнейшем порядке его обжалования.

### **8.5. Надзор прокурора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования**

Прокурор может выявить нарушения закона, допущенные следователем, дознавателем при производстве уголовного дела, путем ознакомления с материалами предварительного расследования, рассмотрения жалоб граждан на действия государственных органов и должностных лиц, ведущих уголовный процесс, непосредственного участия в расследовании преступлений, обобщения практики расследования преступлений.

Ознакомление с материалами уголовного дела, находящимися в производстве у следователя или дознавателя, происходит в целях проверки обеспечения допустимости доказательств, защиты прав участников уголовного процесса, и в первую очередь потерпевшего, подозреваемого и обвиняемого.

Для решения этих задач прокурор может вызвать следователя или дознавателя и заслушать их как о производстве по уголовному делу в целом, так и по отдельным эпизодам расследования. Прокурор также может ознакомиться с наблюдательным производством по уголовному делу, в котором находятся копии важных процессуальных документов, отражающих решения следователя, дознавателя.

Однако наиболее эффективной формой прокурорского надзора в этом направлении является непосредственное ознакомление прокурора с материалами уголовного дела.

Изучая уголовное дело, прокурор в первую очередь должен обратить внимание на законность и обоснованность задержания лица по подозрению в совершении преступления. Прокурор должен следить за тем, чтобы задержание лица проис-

ходило в точном соответствии с требованиями ст. 91 и 92 УПК и процессуальное оформление задержания следователем и дознавателем осуществлялось не позднее трех часов после фактического доставления подозреваемого в орган дознания или следователю.

Прокурор должен решительно пресекать случаи задержания подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях. Он должен безотлагательно принимать меры к освобождению незаконно задержанных лиц, в том числе содержащихся свыше 48 часов без избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, а также находящихся под стражей без продления сроков.

В этих целях он обязан ежедневно проверять законность содержания подозреваемых, обвиняемых в изоляторах временного содержания и на гауптвахтах. Прокурор должен безотлагательно реагировать на нарушения порядка задержания, несоответствия данных, содержащихся в протоколе задержания, фактическим обстоятельствам происшедшего.

Велика роль прокурорского надзора и за соблюдением законности при избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу. Избирая меру пресечения и определяя ее вид, исходить из оснований, указанных в ст. 97 УПК, учитывая при этом тяжесть предъявленного обвинения, данные о личности обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, место жительства, род занятий и другие обстоятельства. При отсутствии оснований для избрания меры пресечения и с учетом конкретных обстоятельств отбирать у подозреваемого или обвиняемого обязательство о явке.

При рассмотрении вопросов о даче дознавателю согласия на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу иметь в виду, что в ст. 108 УПК содержится исчерпывающий перечень условий для заключения под стражу подозреваемого или обвиняемого. Прокурор должен тщательно проверять доводы подозреваемого и обвиняемого об их невиновности, оказании давления, нарушении права на защиту и др.

Осуществляя надзор за исполнением законов, связанных с пресечением и раскрытием преступлений, прокурор проверяет соблюдение требований ч. 3 ст. 7 УПК о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка. В соответствии с положениями ст. 75 УПК доказательства, полученные с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства, являются



недопустимыми. Они не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться при доказывании любого из обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу.

К недопустимым доказательствам относятся: а) показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде; б) показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности; в) иные доказательства, полученные с нарушением требований уголовно-процессуального закона. Придя к выводу, что доказательство получено с нарушениями требований УПК, прокурор в соответствии с ч. 3 ст. 88 УПК выносит постановление о признании данного доказательства недопустимым.

Прокуроры, осуществляющие надзор, акцентируют внимание на качестве и своевременности проведения неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления, получения и надлежащей фиксации доказательств, использования возможностей оперативно-розыскных мероприятий, дают письменные указания о производстве отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Прокурор принимает меры к тому, чтобы следственные действия, производство которых в исключительных случаях возможно без судебного решения, проводились в строгом соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК. Прокурор обеспечивает незамедлительную проверку каждого случая проведения обыска или выемки в жилище без судебного решения, а также дает правовую оценку фактов незаконных обысков либо противоправного изъятия предметов, заведомо не относящихся к делу или изъятых из оборота.

К наиболее типичным ошибкам при производстве расследования, ставшим причиной оправдательных приговоров, могут быть отнесены следующие:

1) несвоевременное возбуждение уголовного дела и проведение осмотра места происшествия;

2) не устраненная в ходе расследования противоречивость информации, что влечет за собой ее невосполнимость и недостаточность в стадии судебного разбирательства;

3) непринятие следователем, дознавателем исчерпывающих мер к закреплению добытых доказательств путем проведения

следственного эксперимента, проверки показаний на месте, обыска, выемки и т.д., что может повлечь за собой отказ обвиняемых и свидетелей в суде от прежних показаний;

4) нарушение конституционных и процессуальных прав подозреваемого и обвиняемого, в том числе права не свидетельствовать против самого себя и своих близких родственников;

5) нарушение процессуального порядка производства следственных действий и иные процессуальные упущения, которые могут привести к признанию собранных по уголовному делу доказательств недопустимыми, и т.д.

Прокурор обеспечивает надзор за соблюдением положений ч. 9 ст. 172 УПК о направлении ему копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого. При их получении проверяет соответствие указанных документов требованиям, предъявляемым ст. 171 УПК, при этом особое внимание уделяя вопросам квалификации содеянного. При необходимости надзирающий прокурор вправе предложить руководителям следственных органов представить ему уголовные дела для изучения.

Прокурор устанавливает действенный надзор за законностью и обоснованностью прекращения уголовного дела и уголовного преследования, строго руководствуясь при этом требованиями уголовно-процессуального закона. Он безотлагательно рассматривает постановление следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Признав эти решения незаконными или необоснованными, прокурор выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене этих решений.

Прокурору систематически проверяет законность и обоснованность решений о приостановлении производства по уголовным делам на основании п. 1 и 2 ч. 1 ст. 208 УПК, а также своевременность и эффективность мер по розыску либо установлению лица, совершившего преступление.

Прокурор дает согласие дознавателю на прекращение уголовного дела, а также на освобождение лица от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, примирением с потерпевшим, возможностью исправления несовершеннолетнего путем применения мер принудительного воспитательного воздействия только после тщательного изучения всех обстоятельств совершенного уголовно наказуемого деяния и при наличии условий и оснований, предусмотренных УПК.

В отдельных случаях прокурор проверяет, не является ли заявление потерпевшего о прекращении дела или уголовного преследования результатом незаконного воздействия на него

со стороны каких-либо лиц или участников уголовного судопроизводства.

При утверждении обвинительного акта прокурор изучает соответствие выводов органов предварительного расследования фактическим обстоятельствам дела, соблюдение уголовно-процессуальных норм при выполнении следственных действий, соответствие составленных в ходе расследования документов требованиям УПК.

В соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства прокурор по поступившему к нему от следователя уголовному делу с обвинительным заключением обязан принять одно из следующих решений о:

1) утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд;

2) 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.

По окончании дознания прокурор, рассматривая, поступившее к нему уголовное дело с обвинительным актом в течение двух 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 УПК 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 трех суток;

3) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24—28 УПК;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое.

## **Тема 9. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ, ГРАЖДАНСКИХ И АРБИТРАЖНЫХ ДЕЛ**

### **9.1. Сущность и основные задачи участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства**

В основе современного уголовного судопроизводства лежит конституционный принцип состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции). Принцип состязательности заключается в том, что один участник уголовного судопроизводства должен выполнять только одну уголовно-процессуальную функцию. В соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства прокурор относится к стороне обвинения, содержанием которой является осуществление функции уголовного преследования.

Уголовное преследование на различных этапах уголовного судопроизводства имеет свои формы выражения. Так, на досудебных стадиях уголовного процесса уголовное преследование осуществляется в форме предварительного расследования, а в судебных стадиях — в форме поддержания государственного обвинения.

УПК, закрепив ведущую роль прокурора в уголовном преследовании, ввел новые процедуры уголовного судопроизводства, которые требуют существенного повышения качества поддержания государственного обвинения и укрепления корпуса государственных обвинителей. Как отмечается в приказе Генерального прокурора № 185 от 20.11.2007 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» эти новации уголовно-процессуального закона требуют от всех сотрудников органов прокуратуры, участвующих в судебном разбирательстве, высочайшей организации работы, профессионализма, личной ответственности. Активность и процессуальное мастерство государственного обвинителя в представлении и исследовании доказательств, становятся решающим фактором в обеспечении неотвратимости наказания за совершенное преступление. В связи этим всем заместителям Генерального прокурора РФ, прокурорам субъектов РФ, городов и районов, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам считать участие в рассмотрении уголовных дел судами одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры.

Перед всеми прокурорами, участвующими в рассмотрении судами уголовных дел, поставлены следующие задачи:

1) постоянно совершенствовать работу по поддержанию государственного обвинения как одного из действенных средств борьбы с преступностью. Участие в судебном разбирательстве уголовных дел считать первостепенной служебной обязанностью всех прокурорских работников;

2) обеспечивать участие прокуроров в судебном разбирательстве всех уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, в том числе и в рассмотрении дел, возбужденных в соответствии с ч. 4 ст. 20 и ч. 3 ст. 318 УПК мировым судьей;

3) руководителям прокуратур регулярно лично поддерживать государственное обвинение;

4) государственным обвинителям всемерно способствовать установлению судом истины, необходимой для вынесения законного, обоснованного и справедливого решения;

5) руководителям прокуратур обеспечивать участие государственных обвинителей в судебных заседаниях апелляционной инстанции по всем уголовным делам. Иметь в виду, что право апелляционного и кассационного обжалования судебных решений, не вступивших в законную силу, предоставлено исключительно государственному обвинителю;

6) обращать особое внимание на совершенствование профессионального мастерства государственных обвинителей, в первую очередь прокуроров, не имеющих достаточного опыта участия в судебных процессах. В этих целях организовать надежную систему профессионального обучения, постоянно совершенствовать учебно-методический процесс, привлекая для проведения учебных мероприятий опытных практических работников и ученых-юристов; изучать и распространять положительный опыт работы; внедрять в практику хорошо зарекомендовавшие себя формы обучения, в том числе деловые игры; развивать и поощрять творческую активность прокуроров и стремление их к самосовершенствованию, повышать роль и ответственность руководителей прокуратур городского и районного звена за качественную подготовку государственных обвинителей к участию в судебных заседаниях;

7) использовать средства массовой информации для пропаганды деятельности государственных обвинителей; обеспечивать достоверность материалов, подлежащих опубликованию, и их юридическую обоснованность.

8) всем территориальным прокурорам, военным и иным специализированным прокурорам поддерживать постоянное взаимодействие и осуществлять обмен опытом по вопросам, возникающим в практике обеспечения участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел и принесения представлений на неправосудные судебные решения.

## 9.2. Участие прокурора в стадии подготовки к судебному заседанию

Стадия подготовки к судебному заседанию является важным этапом уголовного судопроизводства, где разрешается вопрос о возможности рассмотрения уголовного дела судом первой инстанции, выясняются обстоятельства, препятствующие дальнейшему движению производства по уголовному делу.

На этой стадии ставятся задачи проверки законности и обоснованности следственных и иных процессуальных действий проведенных на досудебном этапе уголовного судопроизводства, а также определяется дальнейшая процедура подготовки уголовного дела к судебному заседанию и условия принятия судом соответствующего решения. Кроме того, на этой стадии должны быть разрешены и вопросы организационно-правового характера, позволяющие провести последующее судебное разбирательство без волокиты и с соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства.

Перечень вопросов, которые должен выяснить судья по поступившему к нему уголовному делу, закреплен в ст. 228 УПК. В соответствии с положениями, регламентирующими эту стадию уголовного процесса, суд не наделен правом проверки всесторонности, полноты и объективности расследования уголовного дела, а также достаточности собранных по уголовному делу доказательств. Суд не вправе возвращать уголовное дело на дополнительное расследование. Он не связан с фактической стороной дела, что, по сути, означает запрет суду проводить оценку фактической стороны обвинения при решении вопроса подготовки к судебному заседанию.

В зависимости от условий, перечень которых определен в ст. 229 УПК, стадия подготовки к судебному заседанию может быть проведена в двух формах: в общем порядке и порядке предварительного слушания.

При проведении подготовки к судебному заседанию в общем порядке поступившее уголовное дело рассматривается судьей единолично, о чем составляется протокол, который подписывается судьей и секретарем судебного заседания.

Если же в ходе рассмотрения дела судья выяснит, что имеются основания для проведения подготовки к судебному заседанию в форме предварительного слушания, он должен вынести об этом соответствующее постановление.

К основаниям, при наличии которых проводится предварительное слушание, уголовно-процессуальный закон относит: 1) ходатайство стороны об исключении доказательства; 2) основание для возвращения уголовного дела прокурору в случаях,

предусмотренных ст. 237 УПК; 3) основание для приостановления или прекращения уголовного дела; 4) решение вопроса об особом порядке судебного разбирательства; 5) решение вопроса о рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей.

Ходатайство о проведении предварительного слушания может быть заявлено стороной после ознакомления с материалами уголовного дела либо после направления уголовного дела с обвинительным заключением или обвинительным актом в суд в течение семи суток со дня получения обвиняемым копии указанных документов.

УПК не предусматривает обязательного участия прокурора в предварительном слушании; как указано в ч. 4 ст. 234 УПК, неявка своевременно извещенных участников производства не препятствует проведению предварительного слушания. Вместе с тем, принимая во внимание те обстоятельства, что в ходе предварительного слушания судьей могут быть приняты решения о возвращении уголовного дела прокурору, прекращении уголовного дела или уголовного преследования, признании собранных по уголовному делу доказательств недопустимыми, Генеральный прокурор РФ в приказе от 20.11.2007 № 185 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» указал на необходимость обеспечения обязательного участия прокурора в этой стадии уголовного судопроизводства, поскольку бремя опровержения доводов защиты о недопустимости доказательств лежит на прокуроре.

Судья по ходатайству стороны или собственной инициативе вправе вернуть уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом в случаях, если:

1) обвинительное заключение или обвинительный акт составлены с нарушением требований УПК, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе данного заключения или акта;

2) копия обвинительного заключения или обвинительного акта не была вручена обвиняемому;

3) необходимо составить обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу, направленному в суд, с постановлением о применении принудительной меры медицинского характера.

Судья обязывает прокурора в течение пяти суток обеспечить устранение допущенных нарушений. При возвращении уголовного дела прокурору судьей решается вопрос о мере пресечения в отношении обвиняемого.

### 9.3. Участие прокурора при рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции

При подготовке к участию в рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции особое внимание необходимо уделять подбору кандидатур прокуроров, которые будут поддерживать в суде государственное обвинение.

В соответствии с требованиями Генерального прокурора РФ по делам с обвинительным заключением, утвержденным Генеральным прокурором РФ и его заместителями, государственных обвинителей должно назначать руководство прокуратуры РФ.

По делам, подсудным верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа, государственных обвинителей должно назначать руководство соответствующих прокуратур субъектов РФ.

Государственных обвинителей следует назначать заблаговременно, для того чтобы обеспечить тщательное изучение ими материалов уголовного дела. При этом руководителям соответствующих прокуратур нужно учитывать характер, объем и сложность уголовного дела, квалификацию и опыт работы прокурора, которому поручается поддержание обвинения в суде. По наиболее сложным делам при необходимости следует создавать группы государственных обвинителей, распределив их обязанности в соответствии с особенностями уголовного дела.

Поручения о поддержании государственного обвинения подчиненным прокурорам необходимо давать в письменном виде с передачей в надзорное производство. Следует отметить, что, несмотря на то что уголовно-процессуальный закон содержит норму, позволяющую прокурору давать поручения о поддержании в суде обвинения дознавателю, следователю, Генеральный прокурор РФ указал на необходимость исключить из практики случаи поддержания государственного обвинения в суде должностными лицами органа дознания и следователями до особого распоряжения.

Решающее значение для эффективного поддержания государственного обвинения имеет подготовка прокурора к участию в судебном заседании.

По сути, она начинается уже в тот период, когда прокурор проверяет поступившее к нему от следователя (дознателя) уголовное дело с обвинительным заключением или обвинительным актом. Только в этой части уголовного процесса прокурор имеет возможность в случае обнаружения каких-либо

недостатков в доказанности фактической стороны обвинения направить уголовное дело следователю или дознавателю на дополнительное расследование. Из судебных стадий уголовное дело вернуться для дополнительного расследования уже не может. Поэтому возрастает вероятность постановления судом оправдательного приговора.

Приступая к подготовке по поддержанию государственно-го обвинения в суде, прокурор должен *внимательно изучить уголовное дело*. Исследование материалов дела начинается, как правило, с анализа формальной и содержательной частей обвинительного заключения или обвинительного акта. Затем прокурор приступает к ознакомлению с постановлением о привлечении лица в качестве обвиняемого. Указанные документы должны отвечать требованиям уголовно-процессуального законодательства. Так, формулировка обвинения, содержащаяся в обвинительном заключении, должна по своему объему соответствовать обвинению, сформулированному в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. Если объем обвинения на стадии предварительного расследования был изменен в сторону смягчения, то по своему содержанию формулировка обвинения в обвинительном заключении может быть уже. Однако в этом случае в материалах уголовного дела должно содержаться постановление о прекращении уголовного преследования согласно части или пункту конкретной статьи УК.

Характер и методика дальнейшего изучения материалов уголовного дела должны позволить прокурору в полной мере выяснить степень фактической доказанности обстоятельств по уголовному делу, входящих как в общий предмет доказывания (ст. 73 УПК), так и в специальные, предусмотренные законом предметы доказывания по особым производствам.

В первую очередь прокурор должен проанализировать показания обвиняемого. При этом следует помнить, что дача подозреваемым (обвиняемым) показаний в ходе производства по уголовному делу является его правом, а не обязанностью. Если обвиняемый давал на предварительном расследовании показания, то прокурор в первую очередь должен обратить внимание на те доводы, которые обвиняемый приводит в свою защиту. Необходимо проанализировать, насколько органы, осуществлявшие уголовное преследование на досудебном этапе производства, смогли проверить их, не противоречат ли собранные по делу доказательства аргументам обвиняемого. Если собранные доказательства находятся в противоречии с доводами обвиняемого, то следует выяснить причину этого противоречия. В некоторых случаях можно пригласить следователя (дознава-

теля), чтобы он помог разобраться в этом вопросе и восстановить доказательственный пробел.

Далее прокурором должны быть изучены иные материалы, содержащиеся в уголовном деле, отсылка к которым указывается в обвинительном заключении. Именно на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств и строит свою позицию сторона обвинения.

Прокурором рассматривается вопрос о наличии заявленных стороной защиты в ходе предварительного расследования ходатайств и жалоб. Они могут содержать в себе просьбы о проведении каких-либо следственных действий с целью обнаружения новых доказательств, устанавливающих непричастность обвиняемого к совершению преступления. Ходатайства могут быть заявлены стороной защиты в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 88 УПК, в отношении признания тех или иных доказательств недопустимыми по основаниям, указанным в ст. 75 УПК. Здесь прокурору необходимо обратить внимание на необоснованные отказы следователя в удовлетворении указанных ходатайств. Если последние будут заявлены в суде и он сочтет нужным их удовлетворить, то система доказательств стороны обвинения может быть разрушена. И суд вынесет оправдательный приговор.

В обязательном порядке должна быть проверена обоснованность и законность производства следственных и иных процессуальных действий.

Прокурорам необходимо помнить о новых положениях уголовно-процессуального законодательства, исключающих возможность возвращения уголовного дела прокурору для дополнительного расследования, в силу чего существенные нарушения УПК, допущенные в досудебном производстве, могут привести к постановлению оправдательного приговора. Генеральный прокурор расценивает как нарушение служебного долга направление такого уголовного дела в суд, равно как и требование о вынесении обвинительного приговора при отсутствии доказательств виновности подсудимого либо необоснованный отказ государственного обвинителя от обвинения.

Прокурорам, поддерживающим государственное обвинение при судебном разбирательстве уголовного дела, следует выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений, и предлагать суду при наличии оснований вынести частное определение. Подобная работа должна начинаться прокурором уже на стадии подготовки дела к судебному рассмотрению. Тем более что обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, входят в предмет доказывания (ч. 2

ст. 73 УПК) и должны быть установлены, по возможности, при расследовании каждого уголовного дела.

При ознакомлении с материалами уголовного дела прокурору необходимо делать соответствующие записи, которые позволят систематизировать обвинительный материал и тщательно подготовиться к поддержанию государственного обвинения в суде. Каждый прокурор, исходя из характера уголовного дела и своего личного опыта, избирает наиболее приемлемую для себя форму конспектирования материалов уголовного дела.

Вместе с тем существует и ряд общих рекомендаций. Так, целесообразно проводить записи на обычных листах бумаги, причем справа или слева оставлять поля, размер которых позволит делать соответствующие пометки по ходу изучения материалов уголовного дела. Конспектируя отдельные показания участников уголовного судопроизводства, следует указывать их фамилии, даты допросов, кем они были произведены, даты вынесения процессуальных документов и листы дела, где эти документы находятся. При конспектировании показаний обвиняемого следует отметить, признает или отрицает он свою вину, если не признает ее в части предъявленного ему обвинения, то в этом случае нужно указать, с чем конкретно обвиняемый не согласен в объеме обвинения.

Показания участников уголовного процесса, носящие спорный характер и подлежащие дальнейшему выяснению или уточнению, следует записывать дословно. Нужно фиксировать также показания, подтверждающие или опровергающие выдвинутое обвинение. Выписки необходимо делать в той же последовательности, в которой изучается уголовное дело. По сложным и многоэпизодным уголовным делам целесообразно составлять таблицы, схемы, графики, позволяющие наглядно отражать степень осуществления преступных намерений различными обвиняемыми, их связь друг с другом и иные обстоятельства уголовного дела.

Перед тем как выходить в суд, прокурор для поддержания государственного обвинения должен ознакомиться с соответствующими нормами уголовного законодательства, постановлениями Пленума Верховного Суда РФ, специальной методической литературой.

Необходимо продумать тактику исследования доказательств в суде, формулировки вопросов к участникам уголовного судопроизводства. В соответствии с новым уголовно-процессуальным законодательством первой представляет доказательства сторона обвинения, и от того, насколько грамотно, логично и четко будут проведены эти действия, зависит

успех в целом. Следует также предварительно составить тезисный план обвинительной речи прокурора.

Судебное разбирательство начинается с подготовительных действий. Процессуальный порядок их проведения регламентирован гл. 36 УПК. В *подготовительной части судебного разбирательства* прокурор по основаниям, указанным в ст. 266 УПК, может заявить отвод судье или всему составу суда. При неявке в суд кого-либо из участников прокурор имеет право ходатайствовать перед судом об отложении судебного разбирательства и принятии мер к явке участника (ст. 272 УПК). В случае неявки в судебное заседание подсудимого без уважительных причин прокурор должен ходатайствовать перед судом об избрании в отношении его меры пресечения в виде заключения под стражу.

В случае необходимости прокурор может заявить ходатайство о вызове новых свидетелей, экспертов и специалистов, истребовании вещественных доказательств и документов. Прокурором могут быть также заявлены ходатайства об исключении тех или иных доказательств, представленных стороной защиты, которые, по его мнению, получены с нарушением требований УПК.

Вместе с тем в ч. 4 ст. 273 УПК сказано, что если специалист или свидетель явились в суд по инициативе стороны, то они должны быть допрошены в любом случае.

*Судебное следствие начинается* с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения. Очередность предоставления доказательств определяется стороной, представляющей доказательства суду. Первой это делает сторона обвинения, а затем, после исследования ее доказательств, — сторона защиты.

При согласии подсудимого дать показания первым его допрашивает защитник и остальные участники стороны защиты. Суд допрашивает подсудимого после допроса его сторонами. Если в уголовном деле участвуют несколько подсудимых, то в соответствии с ч. 4 ст. 274 УПК очередность представления ими доказательств определяется судом с учетом мнения сторон.

Планируя допрос подсудимых, прокурору следует учитывать роль каждого из них в совершении преступного деяния. В случае отрицания некоторыми подсудимыми своей вины целесообразно допросить вначале того, кто признается в совершении преступления. Лидеров преступной группы, отрицающих свою вину и имеющих влияние на других ее членов, необходимо допрашивать в последнюю очередь.

Несмотря на то что уголовно-процессуальное законодательство содержит достаточно широкий перечень судебных действий, направленных на исследование доказательств, тем не менее основной объем среди них занимает допрос.

В соответствии с положениями ст. 291 УПК по окончании исследования сторонами доказательств председательствующий опрашивает стороны, желают ли они дополнить судебное следствие. При необходимости государственный обвинитель вправе обратиться к суду с ходатайством о вызове дополнительных свидетелей, назначении экспертизы, истребовании документов и т.д. Прокурор может также ходатайствовать о производстве любых судебных действий.

Если одной из сторон будет заявлено ходатайство о дополнении судебного следствия, суд обсуждает его и принимает соответствующее решение. После разрешения ходатайств и выполнения связанных с этим необходимых судебных действий председательствующий объявляет судебное следствие оконченным и переходит к судебным прениям, которые состоят из речей обвинителя и защитника. Первым во всех случаях выступает государственный обвинитель.

При этом УПК устанавливает некоторые общие правила для лиц, выступающих в судебных прениях. Например, прокурор не вправе ссылаться на доказательства, которые не рассматривались в судебном заседании или признаны судом не допустимыми. Суд в свою очередь не вправе ограничить продолжительность судебных прений, однако он может остановить участвующих в прениях лиц, если они касаются обстоятельств, не имеющих отношения к рассматриваемому уголовному делу, а также доказательств, признанных недопустимыми (ст. 292 УПК).

Произнесение судебной речи в прениях для государственного обвинителя является его обязанностью, от которой он не имеет права отказаться.

Содержание обвинительной речи прокурора не определено законом. Вместе с тем можно выделить некоторые общие элементы ее структуры: 1) вступление, в котором отражается общий характер совершенного преступления и степень его общественной опасности; 2) изложение фактических обстоятельств совершенного преступления; 3) анализ и оценка доказательств, исследованных в судебном следствии; анализ причин и условий, способствовавших совершению преступления; 4) указание на квалификацию преступления по УК; 5) оценка свойств личности подсудимого; 6) предложения прокурора о мере уголовного наказания, порядке разрешения гражданского иска.

При определении своей позиции относительно наказания необходимо строго руководствоваться требованиями закона о его соразмерности и справедливости с учетом характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, отягчающих или смягчающих ответственность. Во всех необходимых случаях прокурору надлежит ставить перед судом вопрос о назначении дополнительного наказания, возмещении причиненного материально-го ущерба, компенсации морального вреда.

После выступления всех участников судебного разбирательства в прениях согласно уголовно-процессуальному закону (ч. 6 ст. 292 УПК) каждому из них разрешается выступить еще один раз с репликой. Право последней реплики принадлежит подсудимому и его защитнику.

Реплика не является обязательным элементом судебного разбирательства. Не следует оставлять на произнесение реплики тех фактических обстоятельств, которые должны быть освещены в обвинительной речи прокурора. В реплике он должен высказать свое отношение к позиции тех участников судебного разбирательства, которые выступали в судебных прениях. Причем необходимо отметить, что свое отношение (возражение) государственный обвинитель должен высказывать исключительно по важным, принципиальным вопросам, касающимся сущности рассматриваемого уголовного дела. Из сказанного следует, что далеко не по каждому уголовному делу государственному обвинителю есть необходимость выступать с репликой.

В отличие от обвинительной речи прокурора реплика не имеет своей четко выраженной структуры. Ее содержание определяется прокурором в зависимости от тех обстоятельств, в отношении которых он выступает с репликой. Вместе с тем при ее произнесении государственный обвинитель должен указать, в отношении какого участника он намерен высказаться, далее назвать мотивы, побудившие его сделать это, перечислить вопросы и затем перейти к обоснованию своей позиции. Подготовка к реплике осуществляется в момент выступления других участников, если есть необходимость, то прокурор может заявить ходатайство суду о предоставлении ему времени для подготовки реплики.

Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает возможность по окончании прений сторон и произнесения участниками реплик, но до удаления суда в совещательную комнату предоставить суду в письменном виде предлагаемые сторонами формулировки решений по вопросам, указанным в п. 1–6 ч. 1 ст. 299 УПК. Однако предлагаемые формулировки не яв-

ляются для суда обязательными. В течение пяти суток со дня провозглашения приговора его копии вручаются осужденному или оправданному, его защитнику и обвинителю.

#### **9.4. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной и кассационной инстанций**

Конституция предоставляет право каждому осужденному за преступление право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом (ч. 3 ст. 50 УПК).

Судебно-контрольные стадии в уголовном судопроизводстве могут быть условно разделены на две группы: обычные и исключительные. К последним относятся производства по уголовному делу в суде надзорной инстанции, а также по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Их исключительность объясняется в первую очередь тем, что рассмотрение уголовных дел в этих судебных стадиях осуществляется тогда, когда приговор вступил в законную силу и началось его непосредственное исполнение.

К обычным судебно-контрольным стадиям уголовного судопроизводства относятся соответственно апелляционное и кассационное производства. Сущность производства в указанных стадиях заключается в проверке законности, обоснованности и справедливости вынесенного судом первой инстанции приговоров, определений, постановлений, не вступивших в законную силу.

Специфику производства в этих судебных инстанциях составляет непосредственно предмет судебной проверки — не вступивший в законную силу приговор, постановление, определение, которые являются важнейшими актами правосудия и должны отвечать требованиям законности, справедливости и обоснованности.

Требование законности означает, что судебное решение должно быть принято в соответствии с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством. Обоснованность соответствует тому, что выводы суда, содержащиеся в судебном решении, должны быть основаны на фактических обстоятельствах уголовного дела, исследованных в ходе судебного разбирательства в суде первой инстанции. Справедливость судебного решения означает, что назначенное судом наказание должно соответствовать тяжести совершенного преступления, а также личности подсудимого.

В апелляционном порядке рассматриваются жалобы и представления на не вступившие в законную силу приговоры и по-

становления, вынесенные мировыми судьями. В кассационном порядке разбираются жалобы и представления на не вступившие в законную силу решения судов первой и апелляционной инстанций.

Право обжалования судебного решения принадлежит осужденному, оправданному, их защитникам и законным представителям, государственному обвинителю, потерпевшему и его представителю. Гражданский истец, гражданский ответчик или их представители вправе обжаловать судебное решение в части, касающейся гражданского иска.

Вместе с тем необходимо отметить и новые условия рассмотрения не вступивших в законную силу судебных решений. Так, УПК определяет новые пределы прокурорского надзора в стадии апелляционного и кассационного судопроизводств (ст. 360 УПК). Суд, рассматривающий уголовное дело в апелляционном или кассационном порядке, проверяет законность, обоснованность и справедливость судебного решения лишь в той части, в которой оно обжаловано, и в отношении тех осужденных, которых касается жалоба или представление. При рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд вправе смягчить осужденному наказание или применить уголовный закон о менее тяжком преступлении, но не вправе усилить наказание, а равно применить уголовный закон о более тяжком преступлении.

Руководители прокуратур должны обеспечить участие государственных обвинителей в судебных заседаниях апелляционной инстанции по всем уголовным делам. Необходимо учитывать, что право апелляционного и кассационного обжалований судебных решений, не вступающих в законную силу, предоставлено исключительно государственному обвинителю.

В суде кассационной инстанции должны участвовать прокуроры из состава структурных подразделений прокуратуры, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами. В отдельных случаях поручение об участии в кассационной инстанции может быть дано прокурору, участвовавшему в судебном разбирательстве в качестве государственного обвинителя.

В связи с тем что разбирательство в суде кассационной инстанции основано на принципе состязательности, предусматривающем, в частности, непосредственное исследование доказательств в этой стадии, а также представление дополнительных материалов, уполномоченные прокуроры должны в обязательном порядке принимать участие в разрешении дела судом кассационной инстанции как в случае принесения кас-



сационного представления, так и в случае рассмотрения дела по жалобе стороны защиты.

Государственным обвинителям следует активно участвовать в исследовании доказательств не только в суде первой инстанции, но и в суде второй инстанции, который вправе непосредственно исследовать доказательства, в том числе вновь представленные сторонами. При этом необходимо тесно взаимодействовать с должностными лицами, производившими предварительное расследование, использовать в строгом соответствии с требованиями процессуального закона имеющуюся у них информацию.

Поскольку пересмотр в порядке надзора необоснованных оправдательного или обвинительного приговоров, постановления или определения суда по мотивам, влекущим к усилению наказания, не допускается, такое необоснованное судебное решение должно быть обжаловано в апелляционном и кассационном порядке. Пропуск по неуважительной причине установленного законом срока для принесения представления Генеральный прокурор РФ предлагает расценивать как дисциплинарный проступок.

В случае обжалования судебного решения другой стороной и отсутствия оснований для принесения представления в обязательном порядке прокурор должен выражать свое отношение к существу жалобы посредством соответствующих возражений.

Особое внимание государственным обвинителям необходимо уделять качеству и полноте апелляционных и кассационных представлений, которые должны строго соответствовать закону и материалам дела, быть конкретными, ясными и мотивированными. По результатам рассмотрения дела прокурор, принимавший участие в судебном разбирательстве суда второй инстанции, должен составлять соответствующее заключение.

В связи с тем что ст. 125 УПК устанавливает судебный порядок обжалования постановлений дознавателя, следователя, прокурора, а также их действий (бездействия), которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, необходимо обеспечить при рассмотрении таких жалоб участие прокурора в судебном заседании.

*Апелляционное производство.* Апелляционные представления подаются в районный суд. Рассмотрение уголовного дела в апелляционном порядке должно быть начато не позднее 14 суток со дня его поступления.

Следует отметить, что апелляционное и кассационное представления приравнены к соответствующим жалобам осуж-

денного, его защитника, потерпевшего и иных участников уголовного судопроизводства, которым предоставлено право обжалования не вступивших в законную силу судебных решений. Это обусловлено тем, что прокурор в уголовном судопроизводстве является стороной и не имеет никаких процессуальных преимуществ перед другими участниками уголовного процесса.

Государственный обвинитель вправе в подтверждение оснований представления либо возражений против жалобы другой стороны направить в суд новые материалы или ходатайствовать о вызове в суд указанных им свидетелей и экспертов. Вместе с тем государственный обвинитель, подавший представление, вправе отозвать его до начала заседания суда апелляционной или кассационной инстанции. Государственный обвинитель также вправе до начала судебного заседания изменить представление либо дополнить новыми доводами. При этом в дополнительном представлении прокурора или его заявлении об изменении последнего, поданных по истечении срока обжалования, не может быть поставлен вопрос об ухудшении положения осужденного, если такое требование не содержалось в первоначальной жалобе или представлении.

Производство по уголовному делу в суде апелляционной инстанции осуществляется в порядке, установленном для судебного разбирательства в суде первой инстанции. Вместе с тем стадия апелляционного производства имеет и свою специфику.

Судебное следствие начинается с краткого изложения председательствующим содержания приговора, а также существа апелляционной жалобы или представления и возражений на них. Если апелляционное представление было подано прокурором, то после доклада председательствующего суд заслушивает его выступление и возражения стороны защиты.

После выступления сторон суд переходит к проверке доказательств. Свидетели, допрошенные в суде первой инстанции, допрашиваются в суде апелляционной инстанции, если их вызов суд признал необходимым. Стороны вправе заявить ходатайство о вызове новых свидетелей, производстве судебной экспертизы, истребовании вещественных доказательств и документов, в исследовании которых им было отказано судом первой инстанции. При этом суд апелляционной инстанции не вправе отказать в удовлетворении ходатайства на том основании, что оно не было удовлетворено судом первой инстанции.

По завершении судебного следствия судья выясняет у сторон, имеются ли у них ходатайства о дополнении судебного

следствия. Суд разрешает эти ходатайства, после чего переходит к прениям сторон. Последние проводятся в порядке, установленном ст. 292 УПК. При этом первым выступает лицо, подавшее жалобу или представление.

По окончании прений сторон судья предоставляет подсудимому последнее слово, после чего удаляется в совещательную комнату для принятия решения. Приговоры и постановления суда апелляционной инстанции могут быть обжалованы в вышестоящий суд в кассационном порядке, установленном гл. 45 УПК.

**Кассационное производство.** Кассационные жалобы и представления подаются в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 355 УПК. Предметом кассационного рассмотрения являются законность, обоснованность и справедливость приговора или иного судебного решения, не вступившего в законную силу.

При рассмотрении дела в судебном заседании суда кассационной инстанции председательствующий открывает судебное заседание и объявляет, какое уголовное дело рассматривается и по чьим кассационным жалобе и (или) представлению. Председательствующий выясняет у участников судебного разбирательства, имеются ли у них отводы и ходатайства.

После разрешения отводов и ходатайств один из судей кратко излагает содержание приговора или иного обжалуемого судебного решения, а также кассационных жалобы и (или) представления. Затем суд заслушивает выступления стороны, подавшей жалобу или представление, в обоснование своих доводов и возражения другой стороны. При наличии нескольких жалоб последовательность выступлений определяется судом с учетом мнения сторон.

При рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд вправе по ходатайству стороны непосредственно исследовать доказательства в соответствии с требованиями гл. 37 УПК.

В подтверждение или опровержение доводов, приведенных в кассационных жалобе и (или) представлении, стороны вправе представить в суд кассационной инстанции дополнительные материалы. Последние не могут быть получены путем производства следственных действий. Лицо, предоставляющее суду дополнительные материалы, обязано указать, каким путем они получены и в связи с чем возникла необходимость их представления.

Изменение приговора или его отмена с прекращением уголовного дела на основании дополнительных материалов не допускается, за исключением случаев, когда содержащиеся в таких материалах данные или сведения не требуют дополнительной проверки и оценки судом первой инстанции.

## 9.5. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом надзорной инстанции

В соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства прокурор вправе ходатайствовать о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения путем принесения надзорного представления, поводом для которого могут явиться жалобы и заявления граждан, поступившие в органы прокуратуры.

Полномочия прокурора по рассмотрению жалоб, в том числе и на вступившие в законную силу судебные решения по уголовным делам, основаны на положениях Конституции, согласно которым право на обращение является одним из основных прав и свобод граждан и важным конституционным средством их защиты.

В соответствии с приказом Генерального прокурора № 185 от 20.11.2007 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» прокуроры должны рассматривать не только жалобы лиц, имеющих процессуальное право обжалования решения суда в соответствии со ст. 402 УПК, но также и других граждан, заинтересованных в исходе уголовного дела.

Подобный подход обусловлен необходимостью оказания более эффективного влияния на формирование уголовно-процессуальной политики, единой практики правоприменения, а также тем, что обращения граждан в прокуратуру могут содержать информацию о нарушении субъективных прав обротившегося или прав других конкретных лиц.

Надзорное представление прокурора, составленное в соответствии с требованиями ст. 375 УПК, направляется непосредственно в суд надзорной инстанции, правомочный в соответствии со ст. 403 УПК пересматривать обжалуемое судебное решение. К надзорным жалобе и представлению прилагаются: 1) копии приговора и иного судебного решения, которые обжалуются; 2) копии приговора или определения суда апелляционной инстанции, определения суда кассационной инстанции, постановления суда надзорной инстанции, если они выносились по данному уголовному делу; 3) в необходимых случаях копии иных процессуальных документов, подтверждающих, по мнению заявителя, доводы, изложенные в надзорных жалобе и представлении.

Генеральный прокурор РФ требует обеспечить законность и обоснованность надзорных представлений прокуроров о пересмотре вступивших в законную силу приговора, определения, постановления суда. Необоснованное решение судьи об

отказе в удовлетворении надзорного представления следует обжаловать председателю соответствующего суда либо его заместителю.

При проверке жалобы помимо судебных решений прокурор может использовать имеющиеся в распоряжении прокуратуры копии иных процессуальных документов, а при необходимости знакомиться с материалами дела в суде. По результатам проверки он может выносить постановление об отказе в принесении представления в порядке надзора либо готовить проект представления. О принятом решении прокурор должен уведомить заявителя.

В связи с тем что внесение повторных жалоб в суд надзорной инстанции, ранее оставивший их без удовлетворения, не допускается, то после принятия решения прокурором, правомочным принести надзорное представление и прекращать дальнейшее производство по жалобе, если отсутствуют основания, ему следует обращаться с проектом надзорного представления к вышестоящему прокурору.

Прокурорам до рассмотрения дела судом надзорной инстанции следует тщательно готовиться к судебному заседанию, знакомиться с материалами уголовного дела в суде, истребовавшем его, по результатам ознакомления составлять заключение, изучать законодательство, необходимое для правового обоснования своей позиции.

В соответствии с законом (ст. 407 УПК) участие прокурора в заседании суда надзорной инстанции является обязательным как при рассмотрении надзорного представления, так и при рассмотрении надзорной жалобы.

В заседании президиума верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда следует принимать участие руководителям прокуратур субъектов РФ и приравненным к ним прокурорам. В заседании Судебной коллегии по уголовным делам, Военной коллегии Верховного Суда РФ должны участвовать соответственно прокуроры управлений по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами Генеральной прокуратуры РФ и Главной военной прокуратуры. В заседании Президиума Верховного Суда РФ принимает участие Генеральный прокурор РФ и его заместители.

В случае необоснованного отклонения надзорного представления судом надзорной инстанции либо несогласия с принятым судебным решением по жалобе стороны защиты прокурор должен ставить в пределах установленной компетенции (с приложением всех необходимых материалов) вопрос перед

вышестоящим прокурором о внесении соответствующего надзорного представления в вышестоящий суд.

Руководители прокуратуры при оценке качества и эффективности участия прокурора в рассмотрении дела судом должны исходить из его реального вклада в принятие судом законного, обоснованного и справедливого решения, учитывать проявленную активность, профессиональное мастерство и объективность занятой позиции. Следует стремиться к тому, чтобы оценка деятельности прокурора способствовала развитию его творческой инициативы, служила стимулом к надлежащему выполнению им служебного и нравственного долга.

## **9.6. Сущность, задачи и общие условия участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел**

В приказах Генерального прокурора РФ неоднократно отмечалось, что защита конституционных и иных охраняемых законом прав и интересов граждан, общества и государства, содействие методами прокурорского надзора осуществлению правосудия является одним из приоритетных направлений в деятельности органов прокуратуры. Это направление деятельности реализуется в том числе и путем участия прокурора в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел.

Следует отметить, что данный участок реализации прокурором своих правозащитных функций претерпел существенные изменения. С введением в действие ГПК и АПК реальное воплощение получил конституционный принцип состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве. Процессуальным законодательством расширена сфера действия и другого основного принципа гражданского и арбитражного процессуального законодательства — принципа диспозитивности.

В соответствии с этими принципами, лежащими в основе гражданского и арбитражного судопроизводства, существенно изменились роль суда в собирании доказательств по делу, а также условия и порядок вступления прокурора по собственной инициативе в спорные гражданско-правовые отношения. По сути, вмешательство прокурора в гражданско-процессуальные и арбитражно-процессуальные правоотношения обусловлены исключительно публичными (государственными) интересами.

В соответствии с этим прокурор самостоятельно принимает решение о вступлении в гражданское и арбитражное судопроизводство, руководствуясь положениями закона, а также исходя исключительно из фактической стороны дела и убеждения о целесообразности своего непосредственного участия.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

*Участие прокурора в гражданском судопроизводстве.* Закон о прокуратуре обязывает прокурора 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 интересы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо нарушение приобрело в силу иных обстоятельств особое общественное значение, предьявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Развитием этого законодательного положения следует считать указания Генерального прокурора РФ, содержащиеся в его приказе от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве».

Общие положения об участии прокурора в гражданском судопроизводстве закреплены в ст. 45 ГПК, в которой определена возможность обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в том случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Полномочия по участию в гражданском процессе в судах общей юрисдикции реализуются прокурором путем:

— обращения в суд с заявлениями (ч. 1 ст. 45 ГПК) в порядке искового производства (исковые заявления), по делам, возникающим из публичных правоотношений и рассматриваемым в порядке особого производства;

— вступления в процесс для дачи заключения по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий;

— подачи апелляционных представлений на решения мировых судей, кассационных представлений на не вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений на вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда РФ, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор.

В ГПК предусмотрено участие прокурора по делам, возникающим из публичных правоотношений: в порядке особого производства (об усыновлении (удочерении) ребенка; о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении гражданина умершим; об ограничении дееспособности гражданина, признании гражданина недееспособным; об ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами; об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным; о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством. СК предусмотрено обязательное участие прокурора по делам о лишении родительских прав (ст. 70), восстановлении в родительских правах (ст. 72), ограничении в родительских правах (ст. 73).

*Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве.* В случаях, указанных в законе, прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с:

1) заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия соответственно Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

3) иском о признании недействительными последствий ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и му-

ниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия соответственно РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

В информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 22.08.2002 № 38-15-02 «О некоторых вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе, связанных с принятием и введением в действие арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации» указано, что свои полномочия по участию в арбитражном процессе прокуроры реализуют путем предъявления в арбитражные суды исков (заявлений), указанных в ч. 1 ст. 52 АПК. Перечень исков и заявлений расширительному толкованию не подлежит.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК прокурор вправе вступить в дела, указанные в ч. 1 ст. 52 АПК и возбужденные по искам (заявлениям) иных лиц, на любой стадии арбитражного процесса (при рассмотрении дела судами первой, апелляционной и кассационной инстанций). Вступление прокуроров в процесс, инициированный иными лицами, направлено на обеспечение законности. С учетом этого решение о вступлении в дело в порядке ч. 5 ст. 52 АПК должен принимать прокурор субъекта РФ или его заместитель как по собственной инициативе, так и по ходатайству лиц, участвующих в деле, о чем он направляет в арбитражный суд соответствующее заявление.

Несмотря на то что принятие решения о вступлении в дело прокурора непосредственно арбитражным судом в АПК не предусмотрено, в случае вынесения судом соответствующего определения следует рассматривать и этот вопрос с учетом требований ст. 52 АПК.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражными судами по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в гл. 23 АПК.

Прокурор в соответствии с ч. 2 ст. 192 АПК вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного са-

моуправления, иных органов, должностных лиц рассматриваются арбитражными судами по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в гл. 24 АПК.

Прокурор согласно ч. 2 ст. 198 АПК вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Пересмотр в порядке надзора вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов осуществляется исключительно Высшим Арбитражным Судом РФ по заявлениям лиц, участвующих в деле, и иных, указанных в ст. 42 АПК, а также по представлению прокурора. Право обращения в Высший Арбитражный Суд РФ предоставлено Генеральному прокурору РФ и его заместителям (п. 4 ст. 4 АПК). Представление о пересмотре судебных актов в порядке надзора прокурор вправе направить только по делам, указанным в ст. 52 АПК, т.е. возбужденным по искам и заявлениям прокурора, а также по тем делам, по которым он участвовал в порядке ч. 5 ст. 52 АПК.

## **Тема 10. НАДЗОР ПРОКУРОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ И ПРИМЕНЯЮЩИХ НАЗНАЧЕННЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, И АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ**

### **10.1. Сущность, задачи, объекты, предмет и полномочия прокурора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу**

Целью уголовно-исполнительной политики государства является исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

Исправление осужденных — это основная функция федерального законодательства об исполнении уголовных наказаний. Она определена также требованиями международных стандартов обращения с осужденными и ее осуществление является непосредственной задачей учреждений и органов, исполняющих наказания.

Задачи уголовно-исполнительного законодательства РФ заключаются в регулировании порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определении средств исправления осужденных, охране их прав, свобод и законных интересов, оказании осужденным помощи в социальной адаптации.

В последние годы в системе органов, осуществляющих исполнение наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, произошли существенные изменения. Согласно принятым законодательным документам учреждения уголовно-исполнительной системы были переданы в ведение Министерства юстиции РФ.

В целом уголовно-исполнительное законодательство РФ приведено в соответствие с международными требованиями, ориентированными на уважение и соблюдение прав и свобод личности, исключение обращений, унижающих человеческое достоинство, соответствующее медико-санитарное обслуживание.

Несмотря на произошедшие в уголовно-исполнительной системе преобразования, и по сей день существует множество

негативных проявлений в учреждениях пенитенциарной системы РФ. В связи с этим на органы прокуратуры ложится важная задача, нацеленная на своевременное выявление, пресечение и предупреждение нарушений законности и режима содержания, прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы. Прокурорский надзор является в данном случае одной из важнейших правовых гарантий.

Среди общих задач прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли следует выделить борьбу с преступностью и охрану общества от преступных посягательств. К специальным задачам следует отнести не только надзор за исполнением срока наказания, но и наблюдение за тем, чтобы приговор был реализован в точном соответствии с назначенным наказанием, требованиями законов. Не следует допускать незаконного разрешения вопросов, возникающих в процессе исправительной практики, в ущерб закону и основным принципам и нормам международного законодательства. Необходимо бороться с преступными проявлениями в исправительных учреждениях, предупреждать преступления и иные правонарушения, выявлять причины и условия, способствующие совершению преступлений, обеспечивать охрану прав и законных интересов осужденных.

Предметом надзора за законностью исполнения наказания и иных мер принуждения, назначаемых судом, являются:

- 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;
- 4) законность приказов, распоряжений администрации, а также их действий и решений.

Осуществляя надзорную деятельность, прокуроры не должны вмешиваться в организационно-распорядительную и хозяйственную деятельность администрации поднадзорных объектов, к которым относятся исправительные колонии общего, строгого или особого режима, тюрьмы, следственные изоляторы, изоляторы временного содержания, арестные дома, воспитательные колонии, колонии-поселения, лечебные исправительные учреждения, дисциплинарные воинские ча-

сти, гауптвахты для осужденных военнослужащих; уголовно-исполнительные инспекции, исправительные центры (ст. 16 УИК).

При осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и иные назначенные судом меры принудительного характера, а также администрациями мест содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений прокурор вправе:

- посещать в любое время эти органы и учреждения;
- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, и оперативными материалами;
- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных в ст. 32 Закона о прокуратуре, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрации учреждения приостанавливается;
- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо подвергнутого в нарушение закона задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органа-

ми, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

## 10.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначенное судом наказание, связанное с лишением свободы

Проверка прокурора может быть разделена в соответствии с объемом на два вида: общую и целевую. Последняя затрагивает отдельные вопросы организации и деятельности исправительных учреждений. Проверки могут быть плановыми, внеплановыми, внезапными, ночными и т.д. Вопрос о том объеме, в рамках которого должна пройти прокурорская проверка, решается исключительно прокурором с учетом общего состояния законности в конкретном исправительном учреждении.

Информацию о состоянии законности на поднадзорном объекте прокурор получает из жалоб, заявлений и иных обращений осужденных, анализа материалов практики прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний с обязательным учетом при этом данных расследования уголовных дел о преступлениях в исправительных и воспитательных колониях.

На основании изученного аналитического материала прокурор определяет круг вопросов, подлежащих проверке и выяснению.

По прибытии в исправительное учреждение прокурор требует у администрации документы, характеризующие состояние режима содержания осужденных, обобщенные материалы об имеющихся в исправительных учреждениях нарушениях режима содержания и принятых мерах дисциплинарного воздействия в отношении нарушителей, документацию о соблюдении трудовых условий и санитарно-гигиенических норм, нарушениях правил техники безопасности, наличии производственных травм.

Режим содержания осужденных в исправительных учреждениях — это такой установленный законом и соответствующими ему нормативными правовыми актами порядок отбывания наказания в виде лишения свободы, который обеспечивает охрану и изоляцию осужденных, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность, а также различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом.

Прокурор знакомится также с материалами медицинской службы, касающимися физического состояния осужденных,

наличия заболеваний, смертности, проверяет санитарно-гигиенический комплекс (бани, прачечные, столовые и т.д.).

Проверка личных дел осужденных должна быть направлена на выяснение вопросов законности и обоснованности их содержания; назначения его режима; применения мер взыскания. Все назначенные администрацией исправительного учреждения взыскания должны быть мотивированы.

После этого прокурор приступает к проверке штрафных и следственных изоляторов. Здесь он проверяет законность и обоснованность водворения осужденных в изолятор, а также правильность оформления документов, послуживших основанием для данного действия. В личных делах лиц, помещенных в штрафные изоляторы, должны содержаться постановления администрации о водворении, акт совершенного проступка, объяснение осужденного, заключение врача о возможности содержания осужденного в штрафном изоляторе.

Осуществляя обход жилых зон и помещений, прокурор опрашивает осужденных об имеющихся жалобах, условиях содержания, труда. Осужденным заранее должно быть объявлено о личном приеме прокурором. Последний проверяет законность и обоснованность приказов и распоряжений администрации исправительного учреждения.

Важным средством предотвращения нарушений закона является своевременное рассмотрение и разрешение жалоб осужденных администрацией исправительного учреждения. В этом отношении прокурор должен также выяснить, имеют ли осужденные возможность подавать жалобы, надлежащим ли образом администрация реагирует на них и т.д.

Среди правовых средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения правил содержания осужденных необходимо выделить следующие: а) постановления прокурора, отменяющие незаконные распоряжения администрации исправительного учреждения; б) представления об устранении нарушений законности, а также причин и условий, способствующих нарушению закона; в) приостановление и опротестование незаконных приказов и распоряжений администрации; г) привлечение к уголовной и дисциплинарной ответственности виновных лиц.

### **10.3. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений**

В соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обви-

няемых в совершении преступлений» надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры согласно Закону о прокуратуре.

Администрация мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых обязана выполнять постановления соответствующего прокурора, касающиеся установленного законом порядка содержания указанных лиц.

Федеральным законодательством определены следующие места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых: следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, следственные изоляторы органов Федеральной службы безопасности РФ, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых соответственно органов Министерства внутренних дел РФ и Пограничных войск РФ.

Местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых могут являться также учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы и гауптвахты.

Основаниями для помещения подозреваемого или обвиняемого в следственный изолятор или изолятор временного содержания являются:

— судебное решение (приговор, определение, постановление суда) об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, вынесенное в порядке, установленном УПК, либо надлежаще оформленная из него выписка. В тех случаях, когда в следственный изолятор представляется выписка из приговора (определения, постановления) суда об избрании в качестве меры пресечения заключение под стражу, в ней должны быть указаны полные установочные данные лица, в отношении которого применяется эта мера пресечения. Выписка заверяется подписью должностного лица и скрепляется гербовой печатью;

— протокол о задержании подозреваемого в совершении преступления, составленный по основаниям, указанным в ст. 91 УПК, и по правилам ст. 92 УПК.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями следственных изоляторов и изоляторов временного содержания составляет установленный законом режим, обеспечивающий соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых, исполнение ими своих обязанностей, их изоляцию.

Режим содержания подозреваемых и обвиняемых имеет определенную специфику перед режимом содержания осуж-



денных лиц в исправительных учреждениях. Дело в том, что в следственные изоляторы и изоляторы временного содержания помещаются лица, в отношении которых судом еще не вынесено никакого решения. В силу принципа презумпции невиновности каждый считается там правым, пока обратное не доказано в определенном уголовно-процессуальном законом порядке и не установлено вступившем в законную силу приговором суда. В исправительных же учреждениях находятся лица, признанные виновными в совершении преступлений, и в отношении них обвинительный приговор суда уже имеет законную силу.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 59 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» надзор за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу возложен на прокуроров субъектов РФ.

Осуществляя проверку, прокурор должен контролировать надлежащую организацию администрации приема, регистрации и размещения лиц, поступающих в следственные изоляторы и изоляторы временного содержания.

При поступлении подозреваемого и обвиняемого дежурный должен проверить наличие документов, являющихся основанием для помещения подозреваемых и обвиняемых в следственные изоляторы и изоляторы временного содержания.

Если в следственный изолятор поступает женщина с ребенком в возрасте до трех лет, прокурор должен проверить наличие свидетельства о рождении ребенка или другие документы, подтверждающие его принадлежность. При отсутствии таких документов должно иметься письменное указание лица, производящего дознание, следователя, прокурора или суда, в производстве которых находится уголовное дело, о помещении женщины с ребенком в следственный изолятор.

Все документы, являющиеся основанием для приема в следственный изолятор, должны быть заверены подписями соответствующих должностных лиц и скреплены гербовыми печатями.

Прокурор проверяет, насколько правильно и полно организовано первичное медицинское освидетельствование поступающих лиц. Задержанные и арестованные в день их поступления должны пройти первичное медицинское освидетельствование дежурным врачом (фельдшером) и санитарную обработку. Результаты медицинского освидетельствования обязательно вносятся в медицинскую амбулаторную карту.

При наличии телесных повреждений врачом составляется соответствующий акт, который подписывается дежурным помощником, медицинским работником и начальником караула, доставившим арестованных.

В случае обнаружения прокурором этого акта или соответствующей записи в амбулаторной карте необходимо выяснить, была ли проведена оперативным отделом проверка обстоятельств получения телесных повреждений. При обнаружении признаков состава преступления материалы этой проверки должны быть направлены территориальному прокурору для принятия решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

Прокурор должен проверить, насколько правильно и в соответствии с законом администрацией следственного изолятора и изолятора временного содержания обеспечивается изоляция обвиняемых и подозреваемых и ведется соответствующая работа по предотвращению совершения правонарушений в местах содержания под стражей.

В приказе от 05.08.2003 № 27 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах» Генеральный прокурор РФ обязывает надзирающих прокуроров при проверках состояния законности в следственных изоляторах особое внимание обращать на факты унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения по отношению к осужденным и заключенным со стороны работников учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, необоснованного водворения в штрафные помещения, обеспечение гуманных условий содержания, соответствующих минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

Надзирающие прокуроры должны реагировать на факты неисполнения администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов предписаний прокуратуры, организовать жесткий контроль за фактическим устранением выявленных нарушений законности.

Уполномоченные прокуроры обязаны усилить надзор за соблюдением законов о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан администрацией исправительных учреждений, следственных изоляторов, а также органами внутренних дел, в подчинении у которых находятся эти учреждения. Работу с поступающими жалобами надзирающие прокуроры должны рассматривать как важнейшую составляющую деятельности по укреплению законности при исполнении уго-

ловных наказаний, защите прав осужденных и заключенных. Добиваться по каждому обоснованному обращению принятия исчерпывающих мер. Жалобы о наиболее серьезных нарушениях проверять с выездом на место.

Важным условием соблюдения режима законности, а также получения прокурором информации о ее нарушении со стороны администрации мест содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений является правильная организация работы с письмами и заявлениями, жалобами граждан.

Представители администрации должны ежедневно обходить камеры и принимать от подозреваемых и обвиняемых предложения, заявления и жалобы как в письменном, так и в устном виде. Предложения, заявления и жалобы, принятые в устной форме, записываются в журнал и докладываются лицу, ответственному за их разрешение. Предложения, заявления и жалобы, изложенные письменно и адресованные администрации следственного изолятора, регистрируются в журнале, а затем о них докладывается начальнику, который принимает меры по их разрешению. При отсутствии такой возможности подозреваемому или обвиняемому даются соответствующие разъяснения.

- Предложения, заявления и жалобы, адресованные в прокуратуру, суды или иные органы государственной власти, которые имеют право контроля за СИЗО, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем их подачи рабочего дня направляются адресату в запечатанном виде. Жалобы, адресованные Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, просмотру не подлежат и направляются ему в течение 24 часов.

Предложения, заявления и жалобы, адресованные в другие органы государственной власти, общественные организации (объединения), а также защитнику, должны быть рассмотрены администрацией следственного изолятора и направлены по принадлежности не позднее трех дней с момента их подачи.

Кроме того, администрацией мест содержания подозреваемых и обвиняемых организуется ежедневный их личный прием начальником следственного изолятора или уполномоченными им лицами в течение рабочего времени. График личного приема подозреваемых и обвиняемых должен быть доведен до их сведения.

Запись подозреваемых и обвиняемых на личный прием осуществляется ежедневно во время обхода камер сотрудниками следственного изолятора. Заявления о приеме подаются пись-

менно на имя начальника или делаются устно и регистрируются в порядке очередности их подачи в журнале личного приема с указанием очередности лица, к которому подозреваемый или обвиняемый хотел бы попасть на прием. Последний ведется в порядке очередности подачи заявлений и их порядкового номера в журнале личного приема. После окончания приема в журнале фиксируются его результаты, а на заявлении о личном приеме делается об этом отметка. Оно подшивается в личное дело подозреваемого или обвиняемого.

В ходе осуществления прокурорской проверки надзирающий прокурор также должен обращать внимание на правильность и законность организации администрацией труда подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Труд подозреваемых и обвиняемых организуется только на территории следственного изолятора: в камерах, на производственных площадях, в мастерских и на ремонтно-строительных участках. При этом обеспечивается выполнение установленных требований изоляции и правил раздельного размещения подозреваемых и обвиняемых, а также норм гражданского и трудового законодательства, правил техники безопасности при производстве работ, норм санитарии и гигиены.

Подозреваемые и обвиняемые не допускаются к работе в специальных отделах следственных изоляторов, фотолабораториях, радиотрансляционных узлах, а также к работе, связанной с ремонтом и эксплуатацией инженерно-технических средств охраны, сигнализации и связи, всех видов транспортных средств и множительной технике.

Генеральный прокурор РФ обязывает всех нижестоящих прокуроров ежедневно проверять законность содержания подозреваемых, обвиняемых в изоляторах временного содержания и на гауптвахтах. Остро реагировать на нарушения порядка задержания, несоответствия данных, содержащихся в протоколе задержания, фактическим обстоятельствам происшедшего. Безотлагательно принимать меры к освобождению незаконно задержанных лиц, в том числе содержащихся свыше 48 часов без избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, а также содержащихся под стражей без продления сроков.

## Тема 11. ИНЫЕ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

### 11.1. Участие прокурора в уголовном преследовании

Несмотря на принимаемые в последнее время решительные меры, направленные на активизацию борьбы с преступностью, рост ее тем не менее продолжается.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 26.06.1997 № 34 «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» в целях решительного усиления борьбы с преступностью и ее предупреждения, повышения действенности прокурорского надзора уполномоченные прокуроры должны исходить из того, что исчерпывающая реализация полномочий, предусмотренных Законом о прокуратуре, по осуществлению надзора за исполнением законов, направленных на защиту прав человека и гражданина, охраняемых интересов общества и государства от преступных посягательств, за расследованием и раскрытием, а также по уголовному преследованию и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью являются важнейшими направлениями в работе органов прокуратуры.

Пресечение и предупреждение организованной преступности должно считаться основным направлением деятельности органов прокуратуры. Особое внимание прокуроры должны обращать на безусловное выполнение законов, направленных на предупреждение преступности среди несовершеннолетних, и прежде всего ее организованных форм. Прокуроры должны обеспечивать соблюдение всех процессуальных особенностей расследования уголовных дел в отношении подростков, принимать меры к охране их прав, предусмотренных действующим законодательством, активно использовать свои полномочия для правовой защиты детства, предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Принимая участие в совместной с другими правоохранительными органами деятельности по борьбе с преступностью, прокуроры обязаны сосредоточить усилия на обеспечении раскрываемости и пресечении умышленных убийств, бандитизма, терроризма, экономических преступлений и коррупции, незаконного оборота оружия и наркотиков. Они должны бескомпромиссно осуществлять уголовное преследование должностных лиц, оказывавших содействие криминальным структурам в преступной деятельности.

Осуществляя надзор за исполнением законов, направленных на борьбу с преступностью, федеральными министерства-

ми и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, особое внимание прокуроры должны обращать на предупреждение пьянства, наркомании, бродяжничества, рецидивной преступности, нарушений порядка приобретения и использования оружия, безнадзорности несовершеннолетних и своевременную передачу в правоохранительные органы материалов о преступлениях.

Органы прокуратуры должны вносить предложения по укреплению правопорядка в представительные (законодательные), исполнительные органы и органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации. При необходимости приглашать их руководителей на заседания коллегий и оперативных совещаний, посвященных обсуждению проблем борьбы с преступностью.

Прокуроры должны участвовать в рассмотрении коллегиальными органами представлений, протестов. В случае неисполнения требований прокурора следует незамедлительно привлекать виновных к установленной законом ответственности.

При осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, проведении проверок соблюдения финансового, банковского, валютного, налогового, таможенного и трудового законодательства, обращать внимание на выявление и предупреждение уголовно наказуемых правонарушений. Установив признаки состава преступления, прокурор обязан выносить мотивированное постановление о направлении материалов в органы предварительного расследования для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Органы прокуратуры обязаны обеспечить надзор за выявлением следователями и органами дознания при расследовании уголовных дел причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Используя свои полномочия, прокуроры должны добиваться при этом безусловного принятия реальных мер по их устранению; противодействовать попыткам укрытия преступлений от регистрации, принимать все меры к обеспечению своевременного и качественного расследования и раскрытия преступлений, к повышению эффективности в работе следователей, прокуроров-криминалистов, остро реагировать на бездеятельность в установлении и розыске преступников, факты необоснованного приостановления и прекращения уголовных дел; расследование наиболее сложных и актуальных дел, как правило, поручать следователям

Следственного комитета при прокуратуре РФ. В необходимых случаях прокурорами создаются по согласованию с руководителями правоохранительных органов межведомственные следственные группы, в состав которых включены сотрудники оперативно-розыскных подразделений.

В своей деятельности руководители соответствующих прокуратур должны обеспечивать высокий уровень поддержания государственного обвинения в судах, опротестовывания каждого незаконного и необоснованного судебного постановления, определения и приговора. Выводы, вытекающие из результатов судебного рассмотрения уголовных дел, прокуроры должны использовать для совершенствования прокурорско-следственной практики по борьбе с преступностью.

При проведении проверок соблюдения законности и режима содержания в местах лишения свободы принципиально реагировать на выявленные нарушения, не допускать послабления опасным преступникам. Особое внимание обращать на соблюдение требований, относящихся к режиму содержания организаторов и членов преступных групп.

Прокуроры должны стремиться всемерно расширять и укреплять сотрудничество с правоохранительными органами других государств, налаживать взаимодействие с ними в раскрытии и расследовании транснациональных преступлений, обеспечивать строгое и неукоснительное исполнение международных договоров и соглашений, регулярно анализировать и обобщать практику исполнения международных поручений о правовой помощи, принимать необходимые меры к ее совершенствованию.

Прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным и другим специализированным прокурорам, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным и иным специализированным прокурорам улучшать постановку информационно-аналитической и методической работы. В этих целях необходимо системно использовать статистические и иные данные, материалы прокурорских проверок уголовных, гражданских и арбитражных дел, контролирующих органов, а также дел об административных правонарушениях, результаты проверок заявлений и жалоб граждан, научных исследований, сообщения средств массовой информации и другие сведения, характеризующие криминогенную обстановку. Результаты анализа необходимо использовать при подготовке предложений по усилению борьбы с преступностью.

Анализ состояния преступности, условий и причин, ей способствующих, проводить не реже чем два раза в год. По

полученным результатам принимать организационно-распорядительные решения, вносить предложения по усилению борьбы с преступностью. О фактах, требующих вмешательства федеральных органов законодательной и исполнительной власти, безотлагательно сообщать в Генеральную прокуратуру РФ.

## 11.2. Организация работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан

Работу прокурора по рассмотрению обращений и приему граждан следует считать составной частью правозащитной функции прокуратуры, подчинив ее решению задач по охране прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка.

Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17.12.2007 № 200, устанавливает порядок рассмотрения и разрешения заявлений и жалоб граждан, должностных и других лиц, запросов и обращений членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов представительных (законодательных) органов субъектов РФ, а также организации приема граждан, должностных и других лиц в Генеральной прокуратуре РФ, прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах, прокуратурах городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах, в научных и образовательных учреждениях Генеральной прокуратуры РФ.

Положения данной Инструкции распространяются на заявления, жалобы, запросы (обращения), содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, полученные на личном приеме, по почте, факсимильной связи, телеграфу. При отсутствии в обращениях достаточных для их разрешения сведений (об органе, принявшем обжалуемое решение, времени его принятия и т.п.) они в пятидневный срок возвращаются заявителям с предложением восполнить недостающие данные, а также разъяснением, куда им для этого следует обратиться.

Обращения граждан, а также руководителей коммерческих структур и иных организаций, не содержащие сведений о фамилии или местонахождении (адреса) заявителя, признаются анонимными, остаются без рассмотрения, а при наличии в них сообщений о готовящихся или совершенных преступле-

ниях — направляются в правоохранительные органы по принадлежности.

Предварительное рассмотрение обращений и запросов в Генеральной прокуратуре РФ осуществляет управление по рассмотрению писем и приему граждан, а в прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах — отдел писем, старший помощник прокурора по рассмотрению писем и приему граждан.

В прокуратурах городов и районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах все поступающие заявления, жалобы, запросы (обращения) после регистрации передаются на рассмотрение прокурору или его заместителям в соответствии с распределением обязанностей.

Заявления, жалобы, запросы (обращения), разрешение которых не входит в компетенцию данной прокуратуры, в пятидневный срок с момента поступления подлежат направлению соответствующему прокурору с одновременным уведомлением об этом заявителей. При пересылке заявлений, жалоб, запросов (обращений) вышестоящему прокурору к ним прилагаются имеющиеся материалы, необходимые для разрешения обращения.

После предварительного рассмотрения для доклада Генеральному прокурору РФ либо лицу, его замещающему, передаются:

— обращения Президента РФ и его помощников, Председателя Правительства РФ и его заместителей, Руководителя Администрации Президента РФ и его заместителей, Секретаря Совета Безопасности РФ, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, председателей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Председателя Счетной палаты РФ, секретаря Общественной палаты РФ, Руководителя Аппарата Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ;

— парламентские запросы, запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, адресованные Генеральному прокурору РФ, а также обращения и запросы, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета либо содержатся сведения о злоупотреблениях и иных правонарушениях, допущенных работниками

Генеральной прокуратуры РФ и руководителями прокуратур субъектов РФ;

— обращения других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками Генеральной прокуратуры РФ, руководителями прокуратур субъектов РФ и высшими должностными лицами РФ.

Прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур передаются обращения:

— членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

— высших должностных лиц субъектов РФ;

— депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

— руководителей судебных и правоохранительных органов субъектов РФ, а также органов военного управления;

— руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

— в которых обжалуются решения их заместителей, начальников управлений (отделов), старших помощников (помощников) прокуроров субъектов РФ, а также содержатся сведения о наиболее грубых нарушениях закона, прав и свобод человека и гражданина;

— других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками прокуратуры субъекта РФ, а также должностными лицами законодательных (представительных) органов государственной власти и органов исполнительной власти субъекта РФ.

Порядок проверки заявлений, жалоб, запросов (обращений), обеспечивающий наиболее полное, оперативное и квалифицированное рассмотрение поставленных в них вопросов, определяется Генеральным прокурором РФ, его заместителями, начальниками управлений и отделов (на правах управлений) Генеральной прокуратуры РФ, руководителями прокуратур субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, прокурорами городов, районов, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, их заместителями.

Парламентские и депутатские запросы, обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, заявления и жалобы, взятые на особый контроль Генеральным

прокурором РФ, в том числе жалобы на решения прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, прокуроров городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров разрешаются, как правило, с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалов прокурорских проверок.

Заявления, жалобы, запросы (обращения) о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов субъектов РФ, проверяются с выездом на место. Для обеспечения полноты и объективности проверок к проведению их могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости — сами заявители.

Парламентские запросы разрешаются непосредственно в управлениях и отделах Генеральной прокуратуры РФ. Направление их для разрешения в прокуратуры субъектов РФ не допускается.

Запрещается направление заявлений, жалоб, запросов (обращений) прокурорам, не имеющим полномочий на их разрешение, или прокурорам, которые ранее принимали по поставленным в обращениях вопросам оспариваемые решения. При необходимости полного, всестороннего и объективного исследования доводов заявителей нижестоящим прокурорам дается поручение с указанием подлежащих проверке конкретных обстоятельств и сроков исполнения.

Заявление и жалоба могут быть оставлены без разрешения в случаях, если:

1) повторное обращение не содержит новых данных, а все изложенные в нем доводы ранее полно и объективно проверялись и ответ был дан соответственно прокурором города, района, прокурором субъекта РФ или приравненным к ним прокурором, а в центральном аппарате — старшим помощником Генерального прокурора РФ с разъяснением заявителю права обращаться к вышестоящему прокурору;

2) в обращении имеются выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц, нецензурные выражения, а автор ранее предупреждался о том, что при поступлении подобных обращений переписка с ним может быть прекращена.

Оставление заявления и жалобы без разрешения производится по мотивированному заключению, которое утверждается прокурором города, района, военным прокурором или прокурором иной специализированной прокуратуры, прокурором субъекта РФ, а в Генеральной прокуратуре РФ — одним из за-

местителей Генерального прокурора РФ, о чем одновременно сообщается заявителю за подписью исполнителя.

По итогам разрешения парламентских и депутатских запросов, обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, заявлений и жалоб, взятых на особый контроль, связанных с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалов прокурорских проверок в обязательном порядке составляется мотивированное заключение, утверждаемое одним из руководителей подразделения Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъекта РФ, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры, а также прокуратуры города, района, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры.

По окончании проверки заявителю, по его просьбе, предоставляется возможность знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (прекращенными производством уголовными делами, материалами об отказе в возбуждении уголовного дела, надзорными производствами по жалобам и т.п.), в той мере, в которой это не противоречит требованиям о соблюдении государственной или иной охраняемой законом тайны, законным интересам других лиц.

Заявления, жалобы, предложения граждан, должностных и других лиц разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки — не позднее 15 дней, если иной срок не установлен федеральным законом.

Парламентский запрос разрешается в срок до 15 дней со дня получения или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания РФ срок.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы разрешается не позднее 30 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок. При обращении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы с просьбой о предоставлении информации по вопросам, связанным с их деятельностью, необходимые документы или сведения направляются им безотлагательно, а при проведении дополнительной проверки — не позднее 30 дней со дня получения обращения.

Запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации разрешается в срок не позднее 15 дней со дня его получения, если в самом запросе не установлен иной срок.

Обращения, поступившие от Президента РФ и его помощников, Председателя Правительства РФ и его заместителей,

Руководителя Администрации Президента РФ, Секретаря Совета Безопасности РФ, Председателей Совета Федерации и Государственной Думы, их заместителей, членов Государственного Совета, председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, руководителей федеральных министерств и ведомств, высших должностных лиц субъектов РФ, а также иные обращения по наиболее значимым вопросам, взятым на особый контроль, разрешаются безотлагательно.

Последним днем разрешения обращения в случае, когда установленный срок истекает в выходной или праздничный день, считается первый следующий за ним рабочий день. Срок разрешения обращения продлевается прокурором либо его заместителем с обязательным уведомлением заявителя, а также органа или должностного лица, направившего обращение, о причинах задержки и характере принимаемых мер.

Сообщения об итогах проверки запросов и обращений должны содержать юридически выверенный и мотивированный ответ на каждый изложенный в них довод. Подробная аргументация ответов на обращения, связанные с расследованием уголовных дел, приводится либо после окончания, либо во время проведения расследования в форме, не раскрывающей тайну предварительного следствия. В случаях отмены постановлений органов следствия и дознания, принесения протестов, предъявления исков и применения иных мер прокурорского реагирования заявитель уведомляется о том, где впоследствии он может получить информацию о результатах окончательного разрешения вопросов, поставленных в обращениях.

Ответ заявителю с сообщением об удовлетворении его требований, а также с разъяснением по существу обращения направляет рассматривающий его прокурор либо другое должностное лицо по поручению руководителя прокуратуры. Решение об отклонении обращения в прокуратурах городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах принимает и дает ответ заявителям прокурор или его заместитель.

В Генеральной прокуратуре РФ прием граждан, представителей государственных и общественных организаций осуществляется отделом по приему граждан в день их обращения с участием отраслевых подразделений. К приему привлекаются преимущественно те прокуроры управлений и отделов, которые будут разрешать обращения.

Генеральный прокурор РФ, его заместители осуществляют прием граждан с обращениями, решения по которым прини-

мались начальниками управлений и отделов (на правах управлений).

В прокуратурах субъектов РФ, городов и районов, других территориальных, военных и иных специализированных прокуратурах прием проводится в течение всего рабочего дня согласно графику, который должен быть вывешен в помещении прокуратуры. Порядок приема в вечернее время и выходные дни устанавливается руководителем соответствующей прокуратуры.

Руководителями прокуратур прием населения проводится не реже одного раза в неделю. Решение по жалобе принимает и ответ на нее дает руководитель прокуратуры, к которому обратился заявитель на личном приеме. Устные обращения заявителей подлежат регистрации в книге личного приема, где отражается также содержание ответа, если он давался в устной форме. По требованию гражданина ему должен быть направлен письменный ответ.

### 11.3. Участие органов прокуратуры в международном сотрудничестве

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 03.08.1998 № 50 «Об организации международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации» прокуроры должны проявлять инициативу в развитии международно-правовых отношений, вносить руководству Генеральной прокуратуры РФ предложения о постановке перед компетентными органами государственной власти и международными организациями актуальных вопросов по борьбе с преступностью.

Исходя из координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью, прокуроры должны принимать активное участие в международных совещаниях, конференциях, семинарах и других мероприятиях, проводимых международными организациями и правоохранительными структурами других государств по вопросам правового характера, имеющих международное значение, при этом добиваться формирования у участников объективных позиций и выводов о характере деятельности правоохранительных органов РФ и их роли в борьбе с преступностью, обеспечении законности, защите прав и свобод человека.

Необходимо усилить прокурорский контроль за исполнением международных поручений о правовой помощи, регулярно обобщать практику исполнения органами прокуратуры международных договоров РФ.

Уполномоченным прокурорским работникам следует повысить качество подготовки заключений по проектам между-

народных договоров и соглашений, поступающих в Генеральную прокуратуру РФ, а также подготовки проектов таких актов в прокуратуре, не допускать формализма в этой работе, вносить конкретные предложения, с тем чтобы в международно-правовом переговорном процессе проводилась четкая линия на защиту и отстаивание интересов РФ, включение в проекты договоров и соглашений, оправдавших себя на практике положений и принципов российского законодательства.

Особое внимание следует обращать на положительный опыт работы правоохранительных организаций других государств, который можно использовать в практической деятельности правоохранительных органов РФ, широко разъяснять отечественный опыт и методы борьбы с преступностью в России.

В целях обеспечения комплексной проработки конкретных вопросов международного сотрудничества, подготовки и реализации международных правовых актов и программ, касающихся борьбы с преступностью, органы прокуратуры должны наладить постоянное взаимодействие с соответствующими подразделениями Министерства иностранных дел РФ, правоохранительных ведомств РФ, а также Исполнительного Секретариата и Межпарламентской Ассамблеи СНГ, советов правоохранительных ведомств государств СНГ.

Органы прокуратуры должны установить тесный контакт и обмен информацией с Секретариатом Координационного совета генеральных прокуроров государств СНГ и Научно-методическим центром при этом Совете. Сотрудники Генеральной прокуратуры РФ и ее органов на местах должны регулярно анализировать и обобщать практику и эффективность международного сотрудничества и вносить руководству Генеральной прокуратуры РФ предложения о мерах по совершенствованию этой деятельности.

Прокуроры субъектов РФ при решении практических вопросов сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами других государств и международными организациями должны исходить из того, что все отношения с правоохранительными органами иностранных государств необходимо осуществлять через Генеральную прокуратуру РФ, если иной порядок прямо не установлен международными договорами РФ.

Участие прокурорско-следственных работников в мероприятиях международного характера следует согласовывать с руководством Генеральной прокуратуры РФ и информировать об итогах их проведения. Положительный опыт международного сотрудничества прокуратуры и его конкретные результаты,

эффективность взаимодействия правоохранительных органов в этом вопросе должны освещаться в печати и других средствах массовой информации.

#### **11.4. Участие прокурора в правотворческой деятельности**

Необходимость правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране реформ и действенной борьбы с преступностью, достижения соответствия принимаемых законов Конституции и федеральным законам, устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий, а также исчерпывающего знания законов и правильного их применения требуют от органов прокуратуры активного участия в правотворческой деятельности, полного и достоверного учета нормативных правовых актов РФ и ее субъектов.

Приказ Генерального прокурора РФ от 09.08.1996 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» в целях достижения единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой РФ, исключения фактов направления в законодательные и иные органы не согласованных между собой инициативных законопроектов и заключений по поступающим проектам нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти, повышения уровня работы по систематизации законодательства в органах прокуратуры РФ содержит указания обеспечить активное участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности.

Уполномоченные прокуроры при выявлении пробелов и недостатков законодательства, требующих дополнительного правового регулирования, должны вносить предложения с необходимым обоснованием и приложением конкретных формулировок предлагаемых норм, которые следует направлять в управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ для проработки и представления на рассмотрение руководства.

Необходимо исключить факты направления законодательных предложений (за исключением предложений по совершенствованию законодательства субъектов РФ) в другие органы, минуя управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ.

Прокуроры субъектов РФ обязаны обеспечить активное участие нижестоящих прокуратур в разработке законодательных актов субъектов РФ, используя для этого такие формы работы, как представление инициативных проектов, участие



в составе рабочих групп, направление заключений на законопроекты, участие в обсуждении проектов на пленарных заседаниях представительных (законодательных) органов.

Систематизация законодательства в Генеральной прокуратуре РФ возложена на отдел систематизации законодательства управления правового обеспечения, в прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним прокуратурах — на старших помощников прокуроров по правовому обеспечению (отделы правового обеспечения), в прокуратурах городов, районов, приравненных к ним прокуратурах — на одного из старших помощников (помощников) прокурора.

На отдел систематизации законодательства управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ возложено решение следующих вопросов:

- учет и поддержание в контрольном состоянии поступающих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, систематическое ведение их картотеки, а также карточек судебной практики;

- учет и поддержание в контрольном состоянии конституций (уставов), кодексов, законодательных актов субъектов РФ по предметам совместного ведения, систематическое ведение их картотеки;

- проведение консультационно-справочной работы;

- обеспечение аппарата Генеральной прокуратуры РФ нормативными материалами и юридической литературой;

- издание экспресс-бюллетеня Генеральной прокуратуры РФ, сборников нормативных актов по отдельным отраслям законодательства;

- внесение информационному центру предложений по совершенствованию информационной системы федерального законодательства;

- проверка состояния работы по систематизации законодательства в подчиненных органах прокуратуры, оказание им практической помощи, распространение положительного опыта работы;

- организация мероприятий по повышению квалификации подведомственных кадров, их стажировка;

- сотрудничество с прокуратурами государств СНГ по вопросам, отнесенным к компетенции отдела.

На старших помощников прокуроров субъектов РФ по правовому обеспечению (отделы правового обеспечения) и приравненных к ним прокуроров возложено решение следующих вопросов:

- учет и систематическое ведение картотек федеральных нормативных правовых актов, судебной практики, а также нормативных правовых актов субъектов РФ;

- поддержание нормативной базы в контрольном состоянии;

- проведение консультационно-справочной работы;

- обеспечение своих аппаратов и подчиненных прокуратур нормативными материалами и юридической литературой;

- контроль за состоянием работы по систематизации в подчиненных прокуратурах и оказание им практической помощи.

**Генеральный прокурор РФ** — должностное лицо, возглавляющее систему органов и учреждений прокуратуры в Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ.

**Государственный обвинитель** — поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры, а также по поручению прокурора и в случаях, когда предварительное расследование произведено в форме дознания, также дознаватель либо следователь.

**Государственный контроль** — проведение специально уполномоченными органами исполнительной власти проверок выполнения юридическими лицами или частными предпринимателями при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами.

**Объекты прокурорского надзора** — государственные органы и должностные лица, деятельность которых попадает под потенциальную возможность со стороны прокуратуры осуществить проверки соблюдения и исполнения ими Конституции, федерального законодательства, а также соответствия закону издаваемых ими нормативно-правовых актов. К объектам прокурорского надзора относятся федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

**Отрасль прокурорского надзора** — обособленное специфическим предметом и объектами прокурорского надзора самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением Конституции, федеральных законов, а также за законностью издаваемых соответствующими государственными органами и должностными лицами нормативно-правовых актов.

**Постановление прокурор** — акт (документ) прокурорского реагирования на обнаруженные в ходе проведения прокурорской проверки обстоятельства, указывающих на наличие в действиях (бездействии) или принятых решениях признаков состава преступления или административного правонарушения.

В этих случаях прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

**Пределы прокурорского надзора** — установленные федеральным законодательством, а также руководящими указаниями Генерального прокурора РФ рамки, ограничивающие реализацию прокурором своих надзорных полномочий.

**Предмет прокурорского надзора** — деятельность поднадзорных прокуратуре объектов, в части касающейся соблюдения ими Конституции и надлежащего исполнения федеральных законов, соответствия издаваемых ими нормативных актов федеральному законодательству, соблюдение в своей деятельности прав и свобод человека и гражданина; принятие поднадзорными органами управления и их должностными лицами мер к предупреждению нарушений законов, в целях установления режима законности и правопорядка.

В предмет прокурорского надзора не входит надзор за исполнением законов высшими представительными и исполнительными федеральными органами государственной власти, деятельность Президента РФ и органов судебной власти.

**Предостережение о недопустимости нарушения закона** — акт (документ) прокурорского реагирования, выносящийся прокурором или его заместителем в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам.

**Представление прокурора** — акт (документ) прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, содержащий требования об их устранении, которые наступили в результате действий (бездействия) или принятия незаконных решений государственными органами или должностными лицами.

**Прокурор** — настоящий термин имеет следующие значения:

— прокурор — должностное лицо, которое возглавляет соответствующую прокуратуру (территориальную, областную, районную или специализированную — военную, природоохранную, и т.д.).

— прокурор — совокупность должностных лиц, указанных в ст. 54 Закона о прокуратуре: Генеральный прокурор РФ, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора РФ,

их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции.

**Прокурорские работники** — совокупность всех сотрудников органов прокуратуры: прокуроры, следователи прокуратуры и другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания).

**Прокурорский надзор** — урегулированный нормами права специфический вид государственной деятельности, осуществляемой специально созданными для этого органами прокуратуры и направленной на установление режима законности в государстве, обеспечение верховенства Конституции, соблюдения и исполнения законов, охрану прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства.

**Протест прокурора** — это акт (документ) прокурорского реагирования на нормативно-правовой акт государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, содержащий подкрепленное фактическими данными требование о его отмене или приведении в соответствие с законом.

**Судебный контроль** — особая форма осуществления правосудия в сфере уголовного, гражданского, арбитражного, конституционного и административного судопроизводства.

**Тактика и методика прокурорского надзора** — выработанные юридической наукой понятия, которые обозначают совокупность методов и способов осуществления прокурором своих полномочий по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законов.

**Уголовное преследование** — процессуальная деятельность, которая осуществляется стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

**Формы прокурорского надзора** — правовые средства реализации предоставленных прокурору полномочий.

**Функции прокуратуры** — основные направления деятельности органов прокуратуры. Функции органов прокуратуры включают в себя кроме отраслей прокурорского надзора, также и другие направления, такие как уголовное преследование, международное сотрудничество, правотворческую деятельность и т.д.

## Используемая литература

1. *Крюков, В. Ф.* Прокурорский надзор : учеб. пособие / В. Ф. Крюков. - М.: Норма, 2008.
2. Прокурорский надзор: учебник/под ред. Ю. Е. Виноградова и др. — М.: Юрайт-Издат, 2008.
3. *Ахетова, О. С.* Прокуратура и прокурорский надзор: учеб. пособие / О. С. Ахетова. — М.: Эксмо, 2008.
4. *Григорьева, Н. В.* Прокурорский надзор : учеб. пособие / Н. В. Григорьева. - М.: РИОР, 2008.
5. Прокурорский надзор: учебник / под ред. О. А. Галустяна. - М.: ЮНИТИ, 2008.
6. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник/под ред. А. Н. Савенкова. — М.: ИТК Дашков и К, 2008.
7. *Бессарабов, В. Г.* Прокурорский надзор: учебник/В. Г. Бессарабов. — М.: ТК Велби, Проспект, 2008.
8. *Сухарев, А. Я.* Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве : учебник / А. Я. Сухарев. - М.: Норма, 2008.

**Покупайте наши книги:**

**Оптом** в офисе книготорга «Юрайт»:  
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,  
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

**В розницу:**  
в интернет-магазине: www.urait-book.ru, e-mail: order@urait-book.ru,  
тел.: (495) 742-72-12  
в филиале: г. Москва, Олимпийский проспект, д. 16, подъезд № 1,  
с/к «Олимпийский», торговое место 48, тел.: (495) 726-27-04, 688-30-11

**Для закупок у Единого поставщика** в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, kea@urait.ru

**www.infanata.org**

Электронная версия данной книги создана исключительно для ознакомления только на локальном компьютере! Скачав файл, вы берёте на себя полную ответственность за его дальнейшее использование и распространение. Начиная загрузку, вы подтверждаете своё согласие с данными утверждениями! Реализация данной электронной книги в любых интернет-магазинах, и на CD (DVD) дисках с целью получения прибыли, незаконна и запрещена! По вопросам приобретения печатной или электронной версии данной книги обращайтесь непосредственно к законным издателям, их представителям, либо в соответствующие организации торговли!

**www.infanata.org**

*Учебное издание*

**Поляков Михаил Петрович,  
Федулов Андрей Владимирович**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР**

Редактор *А. Д. Гусейнова*  
Корректор *Н. Н. Грибенюк*  
Компьютерная верстка *Ю. А. Варламова*

Формат 84×108<sup>1/32</sup>  
Гарнитура «NewtonС». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 8,71. Доп. тираж 2000 экз. Заказ № 4329

**ООО «Высшее образование»**

140004, Московская область, г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1  
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: publish@urait.ru. www.urait.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие «Правда Севера», 163002, г. Архангельск, пр. Новгородский, 32.  
Тел./факс (8182) 64-14-54, тел.: (8182) 65-37-65, 65-38-78  
www.ippps.ru, e-mail: zakaz@ippps.ru