

МВД России
Санкт-Петербургский университет

М.А. Макаренко

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2018

УДК 343.163
ББК 67.72
М 15

Макаренко М.А.
М 15 **Прокурорский надзор**: учебное пособие. – СПб.: Изд-во СПб ун-та
МВД России, 2018. – 248 с.

ISBN 978-5-91837-092-6

Учебное пособие подготовлено в соответствии с программой учебной дисциплины «Прокурорский надзор» для обучающихся по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности, специализация – уголовно-правовая, узкие специализации – предварительное следствие в органах внутренних дел, дознание в органах внутренних дел.

В тексте учебного пособия раскрываются наиболее значимые темы дисциплины в теоретическом, правовом и организационном аспекте. Представленный материал рекомендуется для использования в образовательном процессе для подготовки к учебным занятиям, промежуточной аттестации, а также для выполнения заданий практикума. Он основан на действующем законодательстве и организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2018 г. При его подготовке учитывается региональный аспект, который находит свое отражение в освещении некоторых особенностей организации и деятельности органов прокуратуры в Санкт-Петербурге.

Предназначено для обучающихся в Санкт-Петербургском университете МВД России.

УДК 343.163
ББК 67.72

Рецензенты:

Алексеев И.М., кандидат юридических наук
(Краснодарский университет МВД России);

Бирюков С.Ю., кандидат юридических наук, доцент
(Волгоградская академия МВД России)

ISBN 978-5-91837-092-6

Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2018

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. ЮРИДИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК ВИДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАУКИ И УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ	7
1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности, наука и учебная дисциплина	7
1.2. Система функций органов прокуратуры, отрасли прокурорского надзора	14
Глава 2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	18
2.1. Общая характеристика системы органов прокуратуры Российской Федерации	18
2.2. Структура Генеральной прокуратуры Российской Федерации	20
2.3. Территориальные органы прокуратуры	30
2.4. Специализированные прокуратуры	37
Глава 3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	56
3.1. Предмет, пределы и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора)	56
3.2. Общенадзорные правовые средства выявления нарушений законов, способствующих им причин и условий	66
3.3. Общенадзорные правовые средства, направленные на устранение выявленных нарушений законности	85
3.4. Общенадзорные правовые средства предупреждения нарушений законности	91
3.5. Правовые средства, направленные на привлечение к юридической ответственности	98
3.6. Особенности прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов	109
3.7. Правотворческая деятельность прокуратуры Российской Федерации	115
Глава 4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ УГОЛОВНЫЕ НАКАЗАНИЯ, СЛЕДСТВЕННЫХ ИЗОЛЯТОРОВ ПРИ СОДЕРЖАНИИ ПОД СТРАЖЕЙ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	120
4.1. Предмет, пределы и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	120
4.2. Правовые средства выявления нарушений законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	130
4.3. Правовые средства, направленные на устранение выявленных нарушений законности, при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	137
4.4. Предупреждение нарушений законности в ходе надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	140
Глава 5. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	144
5.1. Предмет, пределы, задачи, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	144

5.2. Правовые средства выявления нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	154
5.3. Правовые средства, направленные на устранение нарушений законности, при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	160
5.4. Правовые средства предупреждения нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	163
Глава 6. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ	166
6.1. Предмет, задачи и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия	166
6.2. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела	172
6.3. Прокурорский надзор на стадии предварительного расследования	188
6.4. Полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве	198
6.5. Надзор на этапе окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения	202
6.6. Особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности при производстве дознания	206
Глава 7. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ. КООРДИНАЦИЯ ПРОКУРАТУРОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ	217
7.1. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом	217
7.2. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	235
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	243
СПИСОК НОМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	245

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» является неотъемлемой частью подготовки курсантов и слушателей, обучающихся по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности. Ее изучение базируется на знаниях, полученных при изучении таких дисциплин, как теория государства и права, правоохранительные органы, конституционное, административное, муниципальное, гражданское, международное, уголовно-исполнительное право, уголовный и гражданский процесс, а также ряда других. Это обусловлено как тем, что полномочия прокурора регламентированы федеральными законами различной отраслевой принадлежности, так и тем, что прокурорское право рассматривает регулируемые материальными и процессуальными отраслями российского права общественные отношения в пределах своего предмета, а именно – с позиции обеспечения законного их функционирования средствами прокурорского надзора.

Будущий специалист должен обладать знаниями, умениями и навыками, необходимыми для компетентного участия в том или ином качестве в прокурорско-надзорных правоотношениях. Освоение курса «Прокурорский надзор» необходимо для юристов подавляющего большинства профессиональных направлений. Особенно это важно для следователей и дознавателей органов внутренних дел, которые в своей деятельности находятся в режиме постоянных процессуальных отношений с надзирающими прокурорами, являются поднадзорными объектами на всех стадиях и этапах досудебного производства. В предмет прокурорского надзора входит также и законность осуществления оперативно-розыскной и иных направлений деятельности органов и подразделений, входящих в систему МВД России.

Изучение курса «Прокурорский надзор» предполагает наличие также и воспитательной составляющей, которая позволяет обучающемуся вникнуть в проблемы обеспечения законности в самых различных сферах общественных отношений, выработать нетерпимость к нарушениям законности, и прежде всего к тем из них, которые посягают на высшую конституционную ценность – права и свободы человека и гражданина. Кроме того, особое внимание при изучении дисциплины уделяется вопросам противодействия коррупции, что являлось одной из основных задач прокуратуры как в период ее ста-

новления в России, так и на некоторых последующих исторических этапах ее развития, включая современный период.

Таким образом, для подготовки сотрудников органов следствия и дознания МВД России изучение дисциплины важно в двух аспектах. Во-первых – с точки зрения построения и поддержания компетентных правовых отношений с надзирающим прокурором. Во-вторых – с позиции подготовки специалиста, нацеленного с самого начала своей профессиональной деятельности на неуклонное соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих законов, а также уважение, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, нетерпимое отношение к проявлениям коррупции.

Знания о прокурорском надзоре могут найти широкое применение при написании дипломных и других научных работ, поскольку в правовом государстве верховенство закона является основополагающим началом, а прокуратура – важнейший организующий субъект его обеспечения в подавляющем большинстве сфер правовых отношений, которые, как было показано выше, составляют предметы изучения подавляющего большинства юридических дисциплин.

Учебное пособие охватывает наиболее сложные для изучения темы дисциплины «Прокурорский надзор» и рекомендуется для использования при выполнении практикума, подготовке к семинарским и практическим занятиям, а также промежуточной аттестации.

Глава 1

ЮРИДИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК ВИДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАУКИ И УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности, наука и учебная дисциплина

Прокурорский надзор является особым видом государственной деятельности, возложенным исключительно на органы прокуратуры Российской Федерации, и специально предназначенным для обеспечения законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства. Его содержание составляют правовые средства выявления и устранения нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также предупреждения таких нарушений, восстановления нарушенных прав и законных интересов.

Приведенное определение позволяет определить следующие признаки прокурорского надзора:

1) является обособленным видом государственной деятельности, который имеет в своей основе национальные исторические традиции, обуславливающие его правовую природу и предназначение;

2) осуществляется только органами прокуратуры, что исключает возможность его возложения на какие-либо другие органы государственной власти;

3) в современных условиях развития правовой государственности его назначение состоит в обеспечении законности в Российской Федерации, соблюдении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства.

На основе данных признаков можно выделить из всех видов государственной деятельности именно тот, что именуется прокурорским надзором. Дело в том, что обязанность обеспечения законности в Российской Федерации, соблюдения прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства возлагается на подавляющее большинство органов государственной власти. Многие из них являются правоохранительными и контрольно-надзорными органами. Однако, как правило, их компетенция ограничена определенной сферой деятельности (экономика, транспорт, охрана природы, трудовые отношения и т. д.). Прокуратура же является универсальным субъектом,

охраняющим право в целом, не концентрируясь на той или иной сфере правовых отношений.

Прокурорский надзор является особой формой реализации правоохранительной функции государства. Он сосредоточен именно на вопросах законности, будучи призванным обеспечивать точное и единообразное соблюдение, исполнение и применение действующих на территории Российской Федерации законов. При этом наиболее важным является надзор прокуратуры за исполнением законов теми органами и должностными лицами, которые наделены полномочиями по применению мер государственного принуждения, то есть органов следствия и дознания, оперативно-розыскных органов, а также органов государственного и муниципального контроля и надзора. Кроме того, надзорной деятельности прокуратуры сопутствуют не являющиеся надзорными по своему характеру функции, но также способствующие достижению целей и решению задач, обусловленных предназначением института прокуратуры в целом.

Приведенные положения нормативно установлены ст. 1 *Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–I «О прокуратуре Российской Федерации»*¹(с посл. изм. и доп.)². В развитие ст. 129 Конституции России в ней определяется, что прокуратура является единой централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих от имени Российской Федерации. Также указано на то, что она выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. При этом следует обратить внимание, что как надзорные, так и ненадзорные функции прокуратуры осуществляются в целях обеспечения:

- 1) верховенства закона;
- 2) единства и укрепления законности;
- 3) защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Надзор прокуратуры представляет собой особую разновидность государственного контроля. Его выделяет прежде всего специальный субъект, который, исходя из соображений независимости и объективности, занимает обособленное место в системе государственной власти. Не относясь ни к одной из ее ветвей, прокуратура способна ока-

¹ Все нормативные правовые акты приводятся по данным официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения 20.04.2018).

² Далее – Закон о прокуратуре

зывать воздействие как на органы исполнительной власти, так и на законодательные и судебные органы. Так, надзор осуществляется за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соответствием законам издаваемых правовых актов: федеральными органами исполнительной власти, в том числе Федеральной службой судебных приставов; Следственным комитетом; представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации; органами местного самоуправления; органами военного управления; органами контроля.

Прокурорский надзор распространяется также на должностных лиц перечисленных органов. Сфера его влияния охватывает и деятельность негосударственных субъектов права – органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, субъектов общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в таких местах.

С одной стороны, строгое ограничение прокурорского надзора вопросами законности позволяет сосредоточить деятельность прокуратуры на наиболее важных для государства аспектах реализации действующего законодательства, не связанных с необходимостью оценки целесообразности тех или иных решений либо действий. С другой стороны, оно позволяет не допустить излишнего вмешательства государства в лице представляющих ее органов прокуратуры в сферы хозяйственной, административной и иной прямо не связанной с реализацией правовых установлений деятельности.

На первый взгляд, прокурорский надзор по формам и методам осуществления имеет сходство с государственным контролем, возложенным на органы исполнительной власти. Прокуратура проводит проверки, и по выявлении нарушений требует их устранения, при наличии на то оснований принимает меры, направленные на привлечение к юридической ответственности тех или иных лиц либо организаций. Такой механизм характерен для любой контрольной (надзорной) деятельности. Однако надзор прокуратуры все же обладает существенными особенностями, не присущими другим органам государственной власти.

В отличие от контроля надзор, как правило, носит внешний характер, когда поднадзорные объекты (органы, должностные лица, организации) не находятся в ведомственном подчинении осуществляющего его субъекта. Если предмет контроля может включать в себя как вопросы законности, так и целесообразности, то предмет надзора

обычно ограничен вопросами законности либо нацелен на обеспечение тех или иных специальных правил (пожарная безопасность, санитарно-эпидемиологическое законодательство и т. д.).

Таким образом, прокурорский надзор характеризуется тем, что:

- носит надведомственный характер;
- направлен на обеспечение точного и единообразного соблюдения и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение прав человека и гражданина, законных интересов общества и государства;
- осуществляется в пределах, исключающих вмешательство в текущую оперативную или административно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта;
- осуществляется независимо от имени Российской Федерации.

Важное значение для уяснения юридической сущности надзорной деятельности прокуратуры имеет определение таких понятий, как *законность и правопорядок*. Так, законность может рассматриваться в качестве общеправового принципа. Он нашел свое закрепление в ст. 15 Конституции России и обязывает все, без какого-либо исключения, органы государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию России и законы. При этом Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Не подлежат применению законы и иные правовые акты, которые ей противоречат. Принцип законности выражает природу общественной системы, ее нацеленность на обеспечение и охрану прав личности; на исключение из общественной жизни произвола и бесправия личности. Идея законности здесь может быть возвышена до более крупной, высокозначимой категории – правозаконности, утверждающейся в современном гражданском обществе¹. При этом выделяются три грани законности:

1. Исходная грань – аспект общеобязательности права. Право по самой своей природе таково, что мыслимо лишь в состоянии, когда образующие его нормативные предписания реально, фактически проводятся в жизнь. Есть право, пусть даже и право власти, значит, существует и законность, т. е. такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормы права.

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995. С. 266–275.

2. Идея законности, которая формируется в правосознании как идея о целесообразности и необходимости такого реально правомерного поведения всех участников общественных отношений, при котором не оставалось бы места для произвола, фактически достигалась бы всеобщность права, действительная реализация субъективных прав.

3. Законность как особое самостоятельное явление складывается лишь тогда, когда два первых ее элемента воплощаются в особом режиме общественно-политической жизни, в системе требований законности.

Обратим внимание на то, что право реализуется в четырех формах – соблюдение, исполнение, применение и использование. Первые три из них составляют предмет прокурорского надзора в том понимании, что именно в их части предъявляются требования законности, которые составляют ее содержание. Поэтому, говоря о законности, нередко имеют в виду степень выполнения этих требований, которая предполагает оценку:

а) следования предусмотренным законом правилам проведения, ненарушения установленных им запретов и ограничений, совершения требуемых им действий;

б) надлежащего выполнения возложенных законом обязанностей по проведению в жизнь правовых установлений;

в) применение норм права к конкретным ситуациям, требующим разрешения путем осуществления действий или принятия решений.

В целом, основные требования законности состоят в следующем:

– всеобщность права, выраженная в необходимости развитого, совершенного законодательства – такого, при котором все общественные отношения, нуждающиеся в юридическом опосредовании, регулируются законом, а не произволом и усмотрением;

– верховенство конституции и законов, т. е. подчиненность всех иных нормативных и индивидуальных актов действующим законам, а всех законов и других актов государственных органов – конституции;

– равенство всех перед законом, предъявление всем участникам общественных отношений одинаковых требований, отсутствие у кого-либо привилегий;

– наличие социальных и юридических механизмов, обеспечивающих реализацию прав (строжайшее соблюдение и исполнение обязанностей, беспрепятственные возможности для использования субъективных прав);

– гарантированное, качественное применение права, активная и решительная борьба с правонарушениями, неотвратимость юридической ответственности для всех, кто нарушил закон;

– стабильность, устойчивость правопорядка, эффективная работа всего механизма правового регулирования¹.

Правопорядок – состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований права и режима законности. Понятия «законность» и «правопорядок» близки друг к другу и обычно употребляются в одном ряду (или даже как взаимозаменяемые). Все же между ними есть четкая грань. Правопорядок – результат законности, характеризующий степень осуществления ее требований. Если законность представляет собой режим общественно-политической жизни, который вводит известные требования, то правопорядок – это уже фактическое «правовое состояние» упорядоченности общественных отношений, та нормальная правовая жизнь, которая наступает в результате реализации требований законности. Режим законности, выраженный в виде системы политико-правовых требований, на уровне правопорядка как бы материализуется в системе реальных правовых отношений.

Чтобы подвести итог сказанному, следует, несколько забегаая вперед, отметить, что институт прокуратуры в России был создан и существует в настоящее время именно как специальный государственный механизм обеспечения законности, защиты прав и свобод личности, законных интересов общества и государства. В этом механизме стержневым элементом выступает функция прокурорского надзора.

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» предусмотрена в образовательных программах, предназначенных для обучения юристов различных специальностей, специализаций и направлений подготовки. Как правило, она охватывает исторические, теоретические, правовые и организационные аспекты деятельности российской прокуратуры. При наличии на то необходимости в ее состав могут включаться и вопросы деятельности органов прокуратуры зарубежных государств.

Несмотря на наименование, данная дисциплина не ограничена изучением только лишь надзорной деятельностью прокуратуры. В ее рамках рассматриваются общие вопросы организации и деятельности

¹ Там же.

прокуратуры, а также ненадзорные направления ее деятельности. Как уже отмечалось, последние непосредственно связаны с функцией надзора и неотделимы от нее.

Дисциплина традиционно подразделяется на Общую и Особенную части. В Общей части рассматривается история развития органов прокуратуры, юридическая сущность, правовые, теоретические, организационные и тактико-методические основы прокурорского надзора, принципы организации и деятельности прокуратуры, система органов прокуратуры, некоторые другие вопросы общего характера. В целом она предполагает изучение фундаментальных основ, знание которых необходимо для освоения обучающимися Особенной части курса.

Особенная часть курса посвящена основным направлениям деятельности органов прокуратуры, каждое из которых обладает определенной спецификой теоретического, правового и организационного характера. Их изучение предполагает обращение к законодательным актам различной отраслевой принадлежности, а также к широкому кругу организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры.

В отличие от учебной дисциплины, *наука прокурорского надзора* носит объективный характер. Ее назначением является выявление проблем теории, правового регулирования, организации и практического осуществления функций органов прокуратуры, поиск путей их решения. Она направлена на то, чтобы заложенный в институте российской прокуратуры потенциал был реализован в условиях правовой государственности с максимальной отдачей, с учетом объективных потребностей обеспечения законности в современной России. В настоящее время существует научная специальность 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность. Однако проблемы реализации надзорных и ненадзорных полномочий прокурора исследуются и по другим научным специальностям. В частности, специальность 12.00.09, которая охватывает вопросы уголовного судопроизводства.

Таким образом, российская прокуратура, являясь основным организующим субъектом обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации, защиты прав личности и законных интересов государства, осуществляет деятельность, в основе которой находится прокурорский надзор, а также теснейшим образом связанные с ним ненадзорные функциональные ее направления. Данная деятельность составляет предмет дисциплины «Прокурорский надзор», определяет крупное направление научных исследований.

1.2. Система функций органов прокуратуры, отрасли прокурорского надзора

Как уже отмечалось, в Конституции России функции органов прокуратуры не закреплены. Однако в ч. 5 ст. 129 она предусматривает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Поэтому функции органов прокуратуры устанавливаются Законом о прокуратуре, в ст. 1 которого сказано, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Также отмечается, что прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. И тут же приводится вся система функций прокуратуры, которые она осуществляет в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В ст. 2 Закона о прокуратуре предусмотрено, что Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации. Как видим, здесь предусматривается осуществление прокуратурой еще одной функции – международной деятельности.

Анализ ст. 1 и 2 Закона о прокуратуре позволяет прийти к выводу, что система функций прокуратуры следующая:

- прокурорский надзор;
- уголовное преследование;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- участие в рассмотрении дел судами;
- участие в правотворческой деятельности;
- международная деятельность.

Как уже неоднократно отмечалось выше, для прокуратуры основной функцией является прокурорский надзор. Другие же функции носят ненадзорный характер, но теснейшим образом с ним связаны, и без них осуществление прокурорского надзора было бы немыслимым. Вместе с тем, все без исключения функции прокуратуры направлены на выполнение основного предназначения института прокуратуры – обеспечение законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства.

Прокурорско-надзорная деятельность осуществляется по различным направлениям, каждое из которых обладает собственным предметом. Они именуются отраслями прокурорского надзора. Но не только и не столько наличие собственного предмета дает основания для формирования самостоятельной отрасли прокурорского надзора, сколько специфика поднадзорных сфер правовых отношений и, соответственно, наличие системы особых полномочий прокурора, направленных на обеспечение их законного функционирования.

Наиболее объемной отраслью прокурорского надзора является общий надзор, который охватывает как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, так и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹. Остальные три отрасли прокурорского надзора являются специальными. Это надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, а также надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, другие назначаемые судом меры принудительного характера, содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

На основе изложенного систему отраслей прокурорского надзора можно представить следующим образом:

1. Общий надзор:

- за исполнением законов;
- за законностью правовых актов;
- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

2. Специальные отрасли надзора:

- за исполнением законов органами дознания и следствия;

¹ Следует отметить, что данный подход к составу общего надзора является дискуссионным.

– за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

– за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний, содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Кроме того, могут быть выделены межотраслевые направления прокурорского надзора, которые охватывают предметы нескольких его отраслей. В их рамках могут быть реализованы правовые средства различной отраслевой принадлежности. Нередко они представляют собой наиболее приоритетные направления деятельности прокуратуры, требующие комплексного охвата надзорным вниманием не только вопросов исполнения какого-либо определенного законодательства, но и соблюдения законности при расследовании преступлений и законности осуществления оперативно-розыскной деятельности. Как правило, они обособляются в организационном плане в виде специализированных подразделений прокуратур или в рамках распределения обязанностей среди работников прокуратуры. Следует отметить, что они могут наделяться также и определенными полномочиями по обеспечению участия прокуроров в судопроизводстве, другими ненадзорными полномочиями.

К межотраслевым направлениям прокурорского надзора условно можно отнести, например, надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, надзор за исполнением законов о противодействии коррупции, терроризму и экстремизму, в природоохранной сфере, на транспорте. В Генеральной прокуратуре есть ряд подразделений, специализирующихся надзором по данным направлениям. Так, в Управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции имеется общенадзорный отдел и отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, обеспечению участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. В Управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере созданы общенадзорные отделы, а также отдел по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью. Подобные подразделения могут создаваться в прокуратурах субъектов федерации либо обязанность осуществления межотраслевого надзора возлагается на старшего помощника прокурора субъекта РФ. Надзор в природоохранной сфере и на транспорте может быть возложен на соответствующие специализированные прокуратуры. В прокуратурах городов и районов межотраслевые направле-

ния могут учитываться при распределении обязанностей между прокурорскими работниками.

Приведенная система функций прокуратуры и отраслей прокурорского надзора положена в основу нижеизложенного материала. Их организационное обеспечение отражено в рассмотрении системы органов прокуратуры в следующей главе учебного пособия.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте понятие прокурорского надзора как вида государственной деятельности, назовите и охарактеризуйте его признаки.
2. Каково законодательное определение прокуратуры Российской Федерации?
3. В чем состоит отличие прокурорского надзора от иных видов государственной контрольно-надзорной деятельности?
4. Раскройте в соотношении понятия «законность» и «правопорядок».
5. Каковы основные требования законности?
6. Что представляет собой прокурорский надзор как учебная дисциплина и как наука?
7. Какими функциями закон наделяет прокуратуру Российской Федерации?
8. Раскройте систему отраслей прокурорского надзора.
9. Что представляют собой межотраслевые направления прокурорского надзора?

СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Общая характеристика системы органов прокуратуры Российской Федерации

Прокуратура, согласно ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре, представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В ст. 11 данного закона представлена следующая система прокуратуры:

1) органы прокуратуры, к которым относятся:

а) Генеральная прокуратура;

б) прокуратуры субъектов РФ, а также приравненные к ним по статусу военные и иные специализированные прокуратуры;

в) прокуратуры городов и районов, другие приравненные к ним по статусу территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры;

2) юридические лица – научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, санитарно-курортные и оздоровительные организации.

При этом *Генеральная прокуратура РФ* – центральный аппарат в системе прокуратуры (1-е звено). В ее составе имеются 8 управлений в федеральных округах, которые дислоцируются в городах – окружных центрах данных округов.

2-е звено прокурорской системы составляют прокуратуры субъектов РФ (85 единиц), а также приравненные к ним специализированные прокуратуры (военные, транспортные, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокуратура Комплекса «Байконур», прокуратура г. Межгорье).

В подчинении прокуратур субъектов РФ наряду с прокуратурами городов и районов могут находиться также и специализированные прокуратуры – природоохранные, по надзору за исполнением законов исправительными учреждениями, прокуратуры закрытых административных образований (ЗАТО), особо важных и особо режимных объектов (ОВРО). В Москве и Санкт-Петербурге функционируют также и прокуратуры метрополитена.

Кроме того, в ряде крупных городов созданы прокуратуры городов с районным делением, руководство которыми осуществляет

прокуратура соответствующего субъекта РФ. Они же, в свою очередь, организуют работу прокуратур районов города. В Москве создано несколько прокуратур административных округов, которые по статусу приравнены к прокуратурам городов с районным делением.

В подчинении специализированных прокуратур 2-го звена могут находиться специализированные прокуратуры 3-го звена, функционирующие на правах прокуратур городов и районов. Такая схема организации характерна в основном для военных и транспортных прокуратур, а также для природоохранных прокуратур 2-го звена – Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры и Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры.

Университет прокуратуры России является научным и образовательным центром прокурорской системы. Он располагается в Москве, включает в себя Научно-исследовательский институт, 4 факультета и 9 кафедр. При ней функционирует Научно-методический центр Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ. Имеется 5 филиалов (институтов) Университета – в Санкт-Петербурге, Иркутске, Саратове, Екатеринбурге, Симферополе.

Генеральная прокуратура является соучредителем ежемесячного правового журнала «Законность», в котором публикуются научно-практические материалы. Это официальное издание, в котором публикуются организационно-распорядительные акты Генеральной прокуратуры, носящие нормативно-правовой характер, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Следует обратить внимание, что согласно ст. 11 Закона о прокуратуре:

- образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, а также определение их статуса и компетенции осуществляется Генеральным прокурором;

- создание и деятельность на территории России органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается.

Таким образом, органы российской прокуратуры образуют единую централизованную систему, включающую в себя центральный аппарат Генеральной прокуратуры, территориальные и специализированные прокуратуры 2-го и 3-го звеньев, а также организации.

2.2. Структура Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор, которым может быть российский гражданин не моложе 35 лет, отвечающий всем требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров (ст. 40.1 Закона о прокуратуре). Согласно ч. 1 ст. 129 Конституции России он назначается на должность и освобождается от нее Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента России. Информация об этом подлежит публикации в печати. Новый Генеральный прокурор должен быть приведен Председателем Совета Федерации к присяге, текст которой содержится в ч. 3 ст. 12 Закона о прокуратуре. Срок его полномочий составляет 5 лет, и при этом на него не распространяется предусмотренный законом предельный 70-летний возраст нахождения на службе. Если же предложенная Президентом России кандидатура на должность Генерального прокурора не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, он в течение 30-ти дней имеет возможность представить новую кандидатуру. Одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора неоднократно. (Так, Чайка Ю.Я. занимает данный пост с августа 2006 г. по настоящее время.)

Генеральный прокурор имеет собственный штат работников, в который входят советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, а также помощники и помощники по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Предусмотрены должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора. Число последних в настоящее время составляет 14. Из них один является одновременно Главным военным прокурором, 8 – заместители в федеральных округах. Остальные являются функциональными заместителями и курируют деятельность определенных подразделений Генеральной прокуратуры, а также специализированных прокуратур 2-го звена. Все они назначаются на должности и освобождаются от них в том же порядке, что и Генеральный прокурор. Однако, согласно ст. 12.1 Закона о прокуратуре, представление Президенту о назначении их на должности и об освобождении от них вносит Генеральный прокурор. Каждый из заместителей имеет помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Первый заместитель в отсутствие Генерального прокурора или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей выполняет их за него, а в случае отсутствия также и первого заместителя или невозможности исполнения им своих обязанностей – один из заместителей в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями. В этих целях издается специальный приказ. Кроме того, он определяет взаимозаменяемость заместителей для различных штатных и нештатных ситуаций¹.

Управление в Генеральной прокуратуре осуществляется на основе сочетания единоначалия и коллегиальности. Закон о прокуратуре предусматривает создание *коллегии*, в состав которой входят: Генеральный прокурор (в качестве председателя); члены коллегии – первый заместитель и заместители (по должности), другие прокурорские работники (по решению Генерального прокурора).

Организация работы коллегии регламентируется разделом 5 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации², и осуществляется в основном силами Главного организационно-аналитического управления. Она правомочна принимать решения при наличии кворума, то есть не менее половины состава всех членов. Ее решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствовавших на заседании членов и председатель. В случае возникновения разногласий по обсуждаемому вопросу окончательное решение принимается председателем. Решения коллегии обязательны для исполнения всеми прокурорскими работниками и могут быть реализованы путем издания приказов Генеральной прокуратуры.

На заседаниях коллегии:

- рассматриваются наиболее важные вопросы деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка;
- обсуждаются проблемы прокурорского надзора, организации и осуществления уголовного преследования, подбора и расстановки кадров;

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2013 № 127 «О распределении обязанностей между руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

² Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

– заслушиваются отчеты руководителей подразделений Генеральной прокуратуры, а также прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров.

По актуальным проблемам укрепления законности и противодействия преступности могут проводиться совместные заседания коллегии Генеральной прокуратуры и коллегий федеральных органов исполнительной власти (например, по вопросам противодействия экстремизму, по вопросам обеспечения транспортной безопасности и т. п.).

Кроме того, коллегии могут проводиться в расширенном составе с участием прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, представителей федеральных органов власти и общественных организаций. Расширенные коллегии с участием Президента России и представителей высших органов всех ветвей государственной власти организуются ежегодно. Они посвящены итогам работы прокуратуры в истекшем году и задачам по укреплению законности и правопорядка на текущий год. Основным докладчиком на коллегии является Генеральный прокурор. Несколько позже им готовится доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, представляемый палатам Федерального Собрания и Президенту РФ. Ежегодно Генеральный прокурор лично выступает с данным докладом на заседании Совета Федерации.

Также в Генеральной прокуратуре функционирует **научно-консультативный совет (НКС)**¹. Цель его создания – научное содействие органам прокуратуры в выполнении возложенных на них задач. Однако его решения носят рекомендательный характер и, соответственно, принимаются в форме рекомендаций и заключений, которые направляются для рассмотрения руководству, докладываются на заседаниях коллегии, могут быть внедрены в практическую деятельность. Также решения НКС могут направляться в законодательные органы, в подразделения центрального аппарата, научные и образовательные организации Генеральной прокуратуры, нижестоящие прокуратуры для совершенствования прокурорской практики.

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 03.01.1996 № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации научно-консультативного совета».

В НКС председательствует Генеральный прокурор, утверждающий сроком на 5 лет его состав – заместители председателя, ответственный секретарь, а также члены из числа ученых - юристов и высококвалифицированных работников прокуратуры, других правоохранительных органов. Также на его заседания могут привлекаться специалисты различных отраслей знаний, руководящие и иные работники органов прокуратуры, не являющиеся его членами.

В целом на НКС возлагаются следующие задачи:

- обсуждение и выработка научно обоснованных рекомендаций по проблемным вопросам прокурорского надзора, правотворческой деятельности и правоприменительной практики;
- рассмотрение предложений по усилению борьбы с преступностью и правонарушениями, совершенствованию координации деятельности правоохранительных органов, государственного обвинения;
- обсуждение проектов законодательных и иных актов для последующего внесения предложений в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы;
- дача экспертных заключений по поступившим в Генеральную прокуратуру проектам законодательных актов;
- выработка с другими правоохранительными органами согласованных позиций по законопроектам в сфере борьбы с преступностью и охране правопорядка;
- проведение научных экспертиз по спорным или недостаточно урегулированным вопросам применения законов;
- оказание методической помощи консультативным советам прокуратур субъектов РФ, военных и других специализированных прокуратур, координация работы этих советов.

Согласно ст. 14 Закона о прокуратуре, структуру Генеральной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками Генерального прокурора, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками. Штат данных подразделений Генеральной прокуратуры составляют работники, имеющие классные чины, – старшие прокуроры и прокуроры. В некоторых из них могут работать и федеральные гражданские служащие.

О каждом подразделении центрального аппарата принимается отдельное положение, которое утверждается Генеральным прокуро-

ром. В нем устанавливаются основные задачи и направления их деятельности, структура, компетенция, полномочия руководства и прокурорских работников, особенности делопроизводства.

На правах структурного подразделения в Генеральной прокуратуре образуется *Главная военная прокуратура (ГВП)*, которую, как уже отмечалось, возглавляет Главный военный прокурор, который по должности является заместителем Генерального прокурора. Сам он также 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.

Построение ГВП аналогично Генеральной прокуратуре, хотя, конечно же, имеет некоторые особенности. Ее организация и деятельность осуществляются на основе Регламента, утвержденного отдельным приказом¹. В ней также действует коллегия, созываются координационные совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных силах России, других войсках, воинских формированиях и органах.

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 данных структурных подразделениях утверждаются Главным военным прокурором. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

Главная военная прокуратура является центральным аппаратом системы военных прокуратур, организует и контролирует деятельность военных округов, военных флотов, ракетных войск стратегического назначения, объединений, соединений, гарнизонов, воинских частей.

Систему подразделений Генеральной прокуратуры РФ можно представить следующим образом:

1. Подразделения, выполняющие функцию прокурорского надзора

¹ Приказ ГВП России от 2.03.2003 № 57 «Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры».

А) отраслевые:

1.1. Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства:

- управление по надзору за соблюдением прав и свобод граждан (отдел по надзору за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод граждан; отдел по делам несовершеннолетних и молодежи; отдел по надзору за исполнением законов в социальной сфере);

- управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей (отдел по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей; отдел по надзору за законностью проверок органов контроля);

- управление по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики (отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики; отдел по надзору за исполнением бюджетного законодательства; отдел по надзору за исполнением законодательства о государственном контроле);

- управление по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества (отдел по надзору за исполнением законов в сфере обеспечения правопорядка, защиты интересов государства и общества; отдел по надзору за исполнением законов о промышленной и дорожной безопасности; отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере);

- организационно-методический отдел;

- отдел документационного обеспечения.

1.2. Главное управление по надзору за следствием:

- управление по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета Российской Федерации (первый, второй и третий зональные отделы);

- управление по надзору за следствием в МВД России (первый, второй и третий зональные отделы);

- отдел документационного обеспечения.

1.3. Управление по надзору за расследованием особо важных дел (первый и второй отделы по надзору за расследованием уголовных дел в Главном следственном управлении СК России; отдел по надзору за расследованием уголовных дел в Следственном департаменте МВД России; отдел по надзору за расследованием уголовных дел в ФССП России, ФТС России; отдел документационного обеспечения);

1.4. Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельности (первый и второй отделы по надзору за дознанием и оперативно-розыскной деятельностью в МВД России; отдел по надзору за дознанием в МЧС России, ФССП России и оперативно-розыскной деятельностью во ФСИН России; организационно-методический отдел; отдел документационного обеспечения);

1.5. Управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью;

1.6. Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний (отдел по надзору за исполнением законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы; отдел по надзору за исполнением законов в следственных изоляторах; отдел по надзору за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы).

Б) специализированные (работающие сразу по нескольким отраслям прокурорского надзора на основе предметного принципа):

1.7. Управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса;

1.8. Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (отдел по надзору за соблюдением федерального законодательства; отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; организационно-аналитический отдел);

1.9. Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму (отдел по надзору за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов федеральной безопасности; отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности; отдел по надзору за исполнением законодательства о межнациональных отношениях);

1.10. Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере (отдел по надзору за исполнением законов на транспорте; отдел по надзору за исполнением таможенного законодательства; отдел по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью).

2. Ненадзорные подразделения

А) выполняющие функцию участия в судах:

2.1. Главное уголовно-судебное управление:

- управление государственных обвинителей;
- апелляционное управление;
- управление по обеспечению участия прокуроров в кассационной и надзорной стадиях уголовного судопроизводства;
- организационно-аналитический отдел;
- отдел документационного обеспечения.

2.2. Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе (первый и второй отделы по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе; отдел по обеспечению участия прокуроров в Верховном Суде РФ; отдел по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе; отдел документационного обеспечения).

Б) выполняющие другие ненадзорные функции:

2.3. Главное управление международно-правового сотрудничества:

- управление экстрадиции (первый, второй, третий, четвертый отделы);
- управление правовой помощи (первый отдел, второй отдел, отдел переводов);
- управление международного права (отдел международного сотрудничества, договорно-правовой отдел);
- отдел международного сотрудничества по особо важным делам (на правах управления);
- организационно-аналитический отдел;
- отдел документационного обеспечения.

2.4. Правовое управление (два заместителя начальника Управления – полномочные представители Генерального прокурора в палатах Федерального Собрания; отдел координации правотворческой деятельности прокуратуры и мониторинга законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения безопасности и уголовного судопроизводства; отдел координации правотворческой деятельности прокуратуры и мониторинга законодательства и правоприменительной практики в сфере гражданского строительства, гражданских и социальных правоотношений; отдел по взаимодействию с палатами Федерального Собрания и правовому обеспечению деятельности прокуратуры; отдел по взаимодействию с общественностью и разъяснению законодательства).

3. *Иные подразделения*

3.1. Главное организационно-аналитическое управление:

- аппарат Генерального прокурора (отдел корректоров, отдел делопроизводства);
- организационное управление (организационный отдел; отдел координации; отдел аналитического обеспечения; отдел информационного обеспечения; отдел документационного обеспечения);
- управление правовой статистики (организационно-методический отдел; отдел государственной статистики; отдел ведомственной статистики; отдел проверок достоверности государственной и ведомственной статистической отчетности; отдел программного и технологического обеспечения; отдел обеспечения функций по созданию и выдаче сертификатов ключей проверки электронных подписей – удостоверяющий центр Генеральной прокуратуры; отдел документационного обеспечения);
- отдел дежурств;
- отдел документационного обеспечения.

3.2. Главное управление кадров:

- управление кадров центрального аппарата и территориальных органов прокуратуры (отдел кадров центрального аппарата; отдел кадров территориальных органов прокуратуры; отдел государственной гражданской службы; отдел обработки персональных данных кадров центрального аппарата; отдел обработки персональных данных кадров территориальных органов прокуратуры);
- управление штатов, методического обеспечения и подготовки кадров (отдел штатов и методического обеспечения; отдел подготовки и повышения квалификации кадров; отдел документационного обеспечения);
- управление служебных проверок и профилактики коррупционных и иных правонарушений (отдел служебных проверок; отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений; отдел документационного обеспечения);
- отдел пенсионного обеспечения.

3.3. Управление взаимодействия со средствами массовой информации (отдел взаимодействия с печатными средствами массовой информации и территориальными органами прокуратуры; отдел взаимодействия с электронными средствами массовой информации).

3.4. Первый отдел (на правах управления).

3.5. Главное управление обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры:

- управление материально-хозяйственного и социального обеспечения;
- управление капитального строительства и имущественных отношений;
- управление информационно-технологического обеспечения и связи;
- финансово-экономическое управление;
- отдел государственных закупок для обеспечения государственных нужд;
- отдел нормативно-правового регулирования и организационно-аналитического обеспечения;

– отдел документационного обеспечения;

3.6. Управление документационного и методического обеспечения (отдел подготовки документов; архивно-методический отдел; отдел прохождения корреспонденции).

3.7. Управление по рассмотрению обращений и приему граждан.

3.8. Управление протокола (на правах управления).

3.9. Отдел контрольно-ревизионной работы (на правах управления).

3.10. Управление физической защиты и обеспечения безопасности.

Также напомним, что Генеральная прокуратура имеет 8 подразделений (управлений) в федеральных округах, а именно: в Центральном федеральном округе (Москва); в Северо-Западном федеральном округе (Санкт-Петербург); в Приволжском федеральном округе (Нижний Новгород); в Южном федеральном округе (Ростов-на-Дону); в Северокавказском федеральном округе (Пятигорск); в Уральском федеральном округе (Екатеринбург); в Сибирском федеральном округе (Новосибирск); в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровск).

Согласно Положению об управлениях Генеральной прокуратуры в федеральных округах¹, данные управления являются самостоятельными подразделениями Генеральной прокуратуры. Положением предусмотрено, что деятельность управлений призвана обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства на территории фе-

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 27.05.2005 № 203.

деральных округов. Каждое из них включает в себя, как минимум, следующие подразделения:

- отдел по надзору за исполнением федерального законодательства;
- отдел по надзору за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью;
- отдел финансового и материально-технического обеспечения (или отдел документационного обеспечения)¹.

Первые два из перечисленных отделов возглавляют заместители начальника управления – начальники отделов, являющиеся помощниками Генерального прокурора. Их штат включает в себя должности старших прокуроров и прокуроров.

Кроме того, в каждом федеральном округе имеется заместитель Генерального прокурора, который курирует деятельность функционирующего в данном округе управления. Однако сами управления в федеральных округах возглавляют их начальники, которые по должности являются старшими помощниками Генерального прокурора. По сути это зональные (территориальные) подразделения центрального аппарата прокурорской системы.

2.3. Территориальные органы прокуратуры

Система территориальных органов прокуратуры строится в соответствии с административно-территориальным делением государства. В нее входят прокуратуры субъектов РФ – городов федерального значения, республик, краев, областей, автономных округов, Еврейской автономной области (второе звено), а также прокуратуры городов и районов (третье звено). Кроме того, в ряде крупных российских городов созданы прокуратуры городов с районным делением. Общие положения о разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур содержатся в приказе Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84.

Поскольку кадры правоохранительных органов относятся к вопросу совместного ведения РФ и ее субъектов, постольку назначение на должность прокурора субъекта РФ предполагает согласование его кандидатуры с органами государственной власти соответствующего

¹ В управлении Генеральной прокуратуры в Северо-Кавказском федеральном округе созданы также отдел по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, а также отдел планирования, финансирования, бухгалтерского учета, отчетности и материального обеспечения.

субъекта. Согласно ч. 3 ст. 129 Конституции России он назначается на должность и освобождается от нее Президентом России, но по представлению Генерального прокурора, который должен согласовать кандидатуру с определенным субъектом РФ.

Согласование назначения прокурора субъекта РФ на должность может осуществляться как с главой соответствующего субъекта РФ (Республика Крым, Республика Дагестан, Ленинградская область), так и с органами (должностными лицами) законодательной (представительной) власти субъекта РФ (Москва, Республика Чечня, Приморский край). Данный вопрос в каждом регионе решается по-разному и, как правило, регламентирован в их конституциях (уставах). Так, например, в Санкт-Петербурге данный вопрос находится в ведении Законодательного Собрания, решение которого оформляется в форме постановления (п. 11 ч. 3 ст. 30 Устава). Когда же согласование осуществляется несколькими органами государственной власти субъекта РФ, может быть принят законодательный акт субъекта РФ, регламентирующий процедуру такого согласования. Так, например, в Хабаровском крае кандидатура краевого прокурора должна быть согласована с Думой и Правительством края. При этом процедура такого согласования установлена Законом края от 29 июля 2015 г. № 106 «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации о назначении на должность прокурора Хабаровского края».

На должность как прокурора субъекта РФ, так и приравненного к нему специализированного прокурора может претендовать гражданин России не моложе 30 лет, отвечающий предусмотренным Законом о прокуратуре требованиям к прокурорским работникам и имеющий стаж работы или службы в органах прокуратуры не менее 7-ми лет на должностях, по которым предусмотрено присвоение классного чина. Срок полномочий прокуроров данного уровня, по общему правилу, составляет 5 лет. На основании результатов аттестации Генеральный прокурор вправе обратиться к Президенту России с представлением о его продлении еще на 5 лет.

Согласно ст. 18 Закона о прокуратуре, прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуроры:

– руководят деятельностью нижестоящих прокуратур городов и районов, приравненных к ним специализированных прокуратур на основе законов, действующих на территории России, нормативных актов Генерального прокурора,

- издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками;
- вносят изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором.

Данные прокуроры имеют первых заместителей и заместителей. В каждом субъекте РФ количество последних разное, зависит от сложности и объема выполняемой работы. Так, прокурор Санкт-Петербурга имеет 6 заместителей, тогда как у прокурора Ленинградской области всего 3 заместителя. Также они могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Правовое положение прокуратур второго звена определено в ст. 15 Закона о прокуратуре, в которой предусмотрено функционирование в них коллегий в составе руководителя прокуратуры (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), а также членов – других прокурорских работников по решению прокурора субъекта РФ (специализированного прокурора). Работа таких коллегий осуществляется на основе регламентов, утвержденных приказами данных прокуратур.

Структура прокуратуры субъекта РФ (специализированной прокуратуры) внешне сходна со структурой Генеральной прокуратуры, поскольку выполняет весь объем прокурорской деятельности в рамках своей компетенции. Однако здесь не образуются главные управления, имеются лишь управления и отделы на правах управлений. Для выполнения ряда функций не создаются подразделения, а их выполнение ложится «на плечи» старших помощников и помощников прокурора. Так, в прокуратуре Санкт-Петербурга предусмотрены должности старших помощников: по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний; по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами города, органами местного самоуправления; по связям со средствами массовой информации; по рассмотрению писем и приему граждан; по правовому обеспечению; по обеспечению собственной безопасности и физической защите; по пенсионному обеспечению. В подразделениях имеются должности начальников и их заместителей, старших прокуроров и прокуроров.

Если основываться на той же классификации, которая использовалась при рассмотрении структуры Генеральной прокуратуры,

структура прокуратуры г. Санкт-Петербурга выглядит следующим образом:

1. Надзорные подразделения

А) отраслевые:

1.1. Управление по надзору за исполнением федерального законодательства:

- отдел по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы;

- отдел по надзору за соблюдением прав предпринимателей;

- организационно-методический (зональный) отдел;

- отдел по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- отдел по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества.

1.2. Управление по надзору за процессуальной деятельностью в органах Следственного комитета Российской Федерации:

- зональный отдел по надзору за процессуальной деятельностью в органах СК РФ;

- отдел по надзору за расследованием особо важных дел в органах СК РФ.

1.3. Управление по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции:

- первый зональный отдел по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью УМВД, органов МЧС и юстиции;

- второй зональный отдел по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью УМВД, органов МЧС и юстиции;

- отдел по надзору за следствием и дознанием ГУ МВД России.

1.4. Отдел по надзору за оперативно-розыскной деятельностью ГУ МВД и УМВД (ОМВД).

Б) специализированные:

1.5. Отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

1.6. Отдел по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму;

1.7. Отдел по надзору за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотических и психотропных веществ;

1.8. Отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних.

2. *Ненадзорные подразделения*

А) выполняющие функцию участия в суде:

2.1. Уголовно-судебное управление:

- кассационный отдел;
- отдел государственных обвинителей;
- апелляционный отдел.

2.2. Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе:

- зональный отдел;
- отдел по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских и административных дел, экономических споров, дел об административных правонарушениях.

Б) выполняющие иные ненадзорные функции:

2.3. Отдел международно-правового сотрудничества.

2.4. Управление правовой статистики:

- отдел контроля, методического и программного обеспечения;
- отдел государственной и ведомственной статистики;
- отдел правовой статистики территориальных органов управления правовой статистики.

3. *Иные подразделения*

3.1. Организационно-контрольный отдел;

3.2. Отдел общего и особого делопроизводства;

3.3. Отдел кадров;

3.4. Отдел планирования труда, финансирования, бухгалтерского учета и отчетности;

3.5. Отдел материально-технического обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта;

3.6. Отдел информационно-технологического обеспечения.

Также имеется учебно-методический отдел – Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих. В нем проходят обучение имеющие стаж работы до 3-х лет служащие и работники прокуратур 22-х субъектов РФ, Московской межрегиональной транспортной прокуратуры и Северо-западной транспортной прокуратуры. Подобные структурные подразделения имеются в прокуратурах Хабаровского края и Саратовской области.

Как уже отмечалось, к территориальному звену прокурорской системы относятся *прокуратуры городов с районным делением*. Данные органы прокуратуры занимают как бы промежуточное положе-

ние между прокуратурой субъекта РФ, в подчинении которой они находятся, и прокуратурами районов города, руководство деятельностью которых они осуществляют. Соответственно, свою деятельность они организуют на зональном принципе, межрайонной основе. Однако следует иметь в виду, что такие прокуратуры создаются по решению Генерального прокурора лишь в ряде крупных городов (например, в г. Хабаровске).

Организация и деятельность прокуратур городов с районным делением регламентируется ст. 19 Закона о прокуратуре, а также принятым в его развитие приказом Генпрокуратуры России от 12 марта 2008 г. № 39 «Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением». Предусмотрено, что к данной разновидности органов прокуратуры относятся и прокуратуры административных округов Москвы, которым подчинены прокуратуры муниципальных районов округом.

К территориальным прокуратурам 3-го звена прокурорской системы относятся *прокуратуры городов и районов*. Их возглавляют прокуроры, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором. На такую должность может претендовать гражданин России не моложе 27-ми лет, отвечающий предъявляемым к прокурорским работникам требованиям и имеющий стаж службы или работы в органах или организациях прокуратуры на должностях, предусматривающих присвоение классных чинов, не менее 5-ти лет. Лишь в качестве исключения прокурором города или района может стать лицо, моложе указанного возраста или имеющее меньший предусмотренного стаж работы в системе прокуратуры, если оно имеет стаж службы (работы) в органах государственной власти на должностях, требующих высшего юридического образования. Срок полномочий прокурора города (района) и приравненного к нему специализированного прокурора составляет 5 лет, но может быть продлен Генеральным прокурором на основании результатов аттестации еще на 5 лет.

В штате прокуратур 3-го звена имеются должности первого заместителя и заместителей. Оперативный состав прокурорских работников представляют старшие помощники и помощники прокурора. В ст. 16 Закона о прокуратуре предусмотрена возможность создания в них отделов, что, соответственно, предполагает наличие должностей начальников отделов и прокуроров отделов.

Как правило, компетенция городской (районной) прокуратуры распространяется в пределах одной административно-территориаль-

ной единицы – города или района. Однако они могут функционировать также и на межрайонной основе. Прокуроры городов и районов находятся в непосредственном подчинении прокуроров субъектов РФ, а в некоторых крупных городах – прокуроров городов с районным делением.

Распределение служебных обязанностей между прокурорскими работниками (заместителями, старшими помощниками и помощниками) осуществляется на основе предметного, а иногда еще и предметно-зонального и объектного принципов. Предметный принцип отражает распределение обязанностей по отраслевым и иным направлениям прокурорской деятельности. Зональный принцип предполагает условное разграничение территории города (района) на определенные участки (зоны) с последующим закреплением за конкретными работниками. Для обеспечения надзора на конкретных производственных и иных объектах или их группах применяется объектный принцип распределения обязанностей. Подходы к организации во многом зависят от усмотрения руководителя прокуратуры, основанного на оценке тех или иных особенностей конкретного района (города) и штатных возможностей прокуратуры.

Определение обязанностей каждого работника прокуратуры города (района) осуществляется оперативно путем издания приказа или внесения изменений в приказ городского (районного) прокурора о распределении служебных обязанностей. При этом должны быть охвачены все участки прокурорской деятельности как по осуществлению надзора, так и по выполнению иных функций прокуратуры. Руководитель несет персональную ответственность за надлежащую организацию работы возглавляемой им прокуратуры. Поэтому в каждой конкретной городской (районной) прокуратуре она носит индивидуальный характер. Однако ее примерная схема может быть представлена. Например, на основе анализа подходов к распределению обязанностей между прокурорскими работниками в ряде районных прокуратур г. Санкт-Петербурга может быть представлена следующая схема.

По штату у прокурора района имеется 4 заместителя, между которыми распределены следующие направления:

- 1) общий надзор, обеспечение участия прокуроров в рассмотрении гражданских дел в судах;
- 2) уголовно-судебное направление (обеспечение участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел в суде), надзор за уголовно-

процессуальной деятельностью районного подразделения СК РФ, надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи;

3) надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (на стадии возбуждения уголовного дела);

4) надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (на стадии предварительного расследования).

Каждый заместитель городского (районного) прокурора курирует несколько старших помощников и помощников (от 3-х до 7-ми), на каждого из которых возлагается определенное поднаправление или участок работы по приведенным направлениям, положенным в основу распределения обязанностей между прокурорскими работниками.

2.4. Специализированные прокуратуры

Если в основе организации деятельности территориальных прокуратур находится зональный принцип, то для специализированных прокуратур характерно построение работы на основе предметного и предметно-зонального принципов при отсутствии строгой зависимости от административно-территориального деления государства. Те из них, которые относятся ко 2-му звену прокурорской системы, находятся в подчинении Генеральной прокуратуры. Те же, которые относятся к 3-му звену – подчиняются либо прокуратуре того или иного субъекта РФ, либо соответствующей специализированной прокуратуре 2-го звена.

В ст. 11 Закона о прокуратуре используется формулировка «военные и иные специализированные прокуратуры». Это обусловлено тем, что правовое положение военных прокуратур достаточно подробно регламентировано данным законом. Другие же специализированные прокуратуры в нем даже не упоминаются и, соответственно, их статус и компетенция законодательно не установлены. Поэтому «иные специализированные прокуратуры» создаются по решению Генерального прокурора.

Как уже отмечалось, разграничение компетенции специализированных и территориальных прокуратур устанавливает приказ Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84. В настоящее время функционируют специализированные прокуратуры следующих типов:

- военные;
- закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), особо важных и особо режимных объектов (ОВРО);

- природоохранные;
- транспортные;
- по надзору за исполнением законов исправительными учреждениями.

Как представляется, создание тех или иных специализированных прокуратур связано не с одной, а, как правило, даже одновременно с несколькими из следующих предпосылок:

- 1) особенности организации поднадзорного объекта и управления его деятельностью;
- 2) экстерриториальный или межтерриториальный характер функционирования поднадзорного объекта;
- 3) особая важность (актуальность) обеспечения законности в той или иной сфере правовых отношений.

Перечисленные предпосылки могут служить основой для принятия управленческих решений о создании и других типов специализированных прокуратур, выше не названных. Интересен тот факт, что в 1920-х гг. функционировали трудовые прокуратуры. Несколько лет назад рассматривался вопрос о создании прокуратур по надзору за исполнением законов в таможенной и внешнеэкономической сферах. Также предлагалось создание Дальневосточной межрегиональной природоохранной прокуратуры. Напротив, в конце 1990-х гг. были упразднены транспортные прокуратуры 2-го звена, но в последующем схема построения транспортных прокуратур была воссоздана, хотя и в несколько другом виде. Вполне понятно, что многое зависит от того, каковы наиболее приоритетные направления государственной политики в области обеспечения законности и правопорядка, а также, конечно, от возможностей бюджетного характера.

К первому типу специализированных прокуратур относятся *военные прокуратуры*. Основным законом, впервые установившим в русской армии военно-прокурорский надзор и пост Главного военного прокурора, являлся Военно-судебный устав 1867 г., согласно которому предварительное следствие в войсках осуществляли военные следователи при содействии военного начальства и полиции, под наблюдением военных прокуроров. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре, которое к настоящему времени потеряло свою актуальность. Вопросы особенности организации и обеспечения деятельности военной прокуратуры регламентированы разделом VI Закона о прокуратуре.

Создание военных прокуратур обусловлено как тем, что система управления Вооруженными силами и другими войсками не базируется на административно-территориальном делении государства, так и тем, что имеет место существенная специфика их деятельности. Военные прокуроры должны быть готовы осуществлять прокурорскую деятельность в условиях военного времени.

Органы военной прокуратуры образуют в рамках единой централизованной прокурорской системы своеобразную вертикаль, центральным звеном которой выступает Главная военная прокуратура, в подчинении которой состоят военные прокуратуры второго (окружного) и третьего (гарнизонного) звеньев. Об организации ее деятельности говорилось выше, когда рассматривалась структура Генеральной прокуратуры. Поэтому обратимся к вопросам построения военных прокуратур второго и третьего звеньев.

В ст. 46 Закона о прокуратуре в качестве окружного звена названы следующие прокуратуры:

- военных округов (Центрального, Западного, Южного, Восточного);
- флотов (Балтийского, Северного, Тихоокеанского, Черноморского);
- ракетных войск стратегического назначения;
- Московская городская военная прокуратура;
- другие военные прокуратуры, приравненные (по статусу) к прокуратурам субъектов РФ.

Вместе с тем, так называемых «других» военных прокуратур в настоящее время не существует. Однако до января 2011 г. Законом о прокуратуре были предусмотрены военные прокуратуры пограничных органов и войск ФСБ России. Достаточно долго функционировала военная прокуратура объединенной группировки войск (сил) на Северном Кавказе в пос. Ханкала Грозненского района Чеченской Республики¹. Сейчас там работает прокуратура гарнизона войсковой части.

Военные прокуратуры гарнизонного звена действуют на правах прокуратур городов и районов. Согласно ст. 46 Закона о прокуратуре, к ним могут быть отнесены прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и др. В настоящее время существуют в основном проку-

¹ Приказ ГВП России от 09.09.2002 № 249 «Об организации деятельности военных прокуратур Объединенной группировки войск (сил) на Северном Кавказе».

ратуры гарнизонов и войсковых частей, а также имеется прокуратура Каспийской флотилии. В составе некоторых из них созданы прокурорские участки, которые, как правило, находятся на значительном территориальном удалении от дислокации самой прокуратуры. Как правило, их возглавляет один из заместителей военного прокурора.

Законом предусмотрено, что в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры, а также за пределами России, где в соответствии с международными договорами находятся российские войска, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором на органы военной 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, независимо от командования и органов военного управления. Они регламентированы в ст. 47 Закона о прокуратуре и включают в себя следующие:

- участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;
- назначать вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;
- 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;
- проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;
- требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военной полицией Вооруженных сил, органами и учреждениями внутренних дел.

Военные прокуратуры рассматривают обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, допущенных военнослужащими, лицами гражданского

персонала Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, а также жалоб на действия и решения подчиненных военных прокуроров. В соответствии с ч. 6 приказ Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84, на военные прокуратуры возложен:

1. Общий надзор – за соблюдением Конституции России, исполнением законов (в том числе о противодействии коррупции), соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих, членов их семей и иных граждан:

– органами военного управления, должностными лицами воинских частей, учреждений и организаций: Министерства обороны, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федерального управления по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Министерстве промышленности и торговли (в части вопросов прохождения военной службы и финансового обеспечения государственного задания за счет средств федерального бюджета), Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федеральной службы войск национальной гвардии (за исключением органов управления и подразделений, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, вневедомственной охраны, в том числе Центра специального назначения вневедомственной охраны и федерального государственного унитарного предприятия «Охрана»), Службы внешней разведки, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (частично), Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте РФ, Добровольного общества содействия армии, авиации и флоту России (ДОСААФ России);

– органами управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, в отношении которых в соответствии с российским законодательством федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные органы, в которых законом предусмотрена военная служба, осуществляют полномочия учредителя, акционера (участника, члена), созданных этими организациями юридических лиц, страховых компаниях, осуществляющих за счет бюджетных средств страхование жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы (в части, касающейся этой

деятельности), других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

– военными следственными органами СК РФ, а также входящими в их структуру следственными подразделениями.

2. Надзор в уголовно-исполнительной сфере и за соблюдением законодательства об административном задержании, а именно:

– за исполнением должностными лицами пограничных органов ФСБ России законов, а также соблюдением законных прав и установленных гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан и юридических лиц, в том числе иностранных и лиц без гражданства, допустивших нарушения режима Государственной границы, пограничного режима в пограничной зоне, пунктах пропуска через Государственную границу, а также правил добычи, пользования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, иным административным правонарушениям, отнесенным к компетенции ФСБ России;

– за исполнением командованием и иными должностными лицами дисциплинарных, других воинских частей, учреждений, организаций и предприятий Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, уголовно-исполнительного законодательства в отношении военнослужащих, а также за исполнением законов при содержании под стражей на гауптвахтах подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных.

3. Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной и процессуальной деятельности, а именно:

– за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими, другими лицами, уголовное преследование которых отнесено к компетенции военных следственных органов СК РФ;

– за исполнением законов органами, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных неустановленными лицами в расположении воинской части, соединения, учреждения (до их установления).

4. Участие в судах, а именно:

– по уголовным делам о названных выше категориях преступлений и по уголовным делам, по которым обвинительные заключения (акты) утверждены военными прокурорами или их заместителями, а также (в пределах компетенции) в досудебном производстве при рассмотрении ходатайств и жалоб участников уголовного судопроизводства;

– в гражданском, административном и арбитражном процессе (в пределах компетенции), а также при рассмотрении военными судами дел об административных правонарушениях, а также материалов о совершении военными служащими грубых дисциплинарных проступков;

5. Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах.

Военные прокуратуры осуществляют анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в сфере своей компетенции, участвуют в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры.

Второй тип специализированных прокуратур – *транспортные прокуратуры*. Надзор за исполнением законов на транспорте осуществляется прокуратурой с момента ее создания, однако наиболее остро потребовалась специализация в данной сфере с развитием транспортной системы во второй половине 20-х годов прошлого столетия, которая была реализована сначала на железнодорожном, а затем и на водном транспорте. В 1933 г. была создана Главная транспортная прокуратура.

В настоящее время главным организующим субъектом деятельности транспортных прокуратур является специализированное подразделение центрального аппарата, созданное приказом Генпрокуратуры России от 24 декабря 2008 г., – Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере. Следует напомнить, что его деятельность организована по предметному принципу и включает в себя три надзорных направления: за исполнением

законов на транспорте; за исполнением таможенного законодательства; за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью в рамках компетенции транспортных прокуратур.

По состоянию на 2001 г. в России действовало 17 транспортных прокуратур второго звена. Однако в целях совершенствования надзора на транспорте они были упразднены, а находящиеся в их подчинении межрайонные транспортные прокуратуры были переданы в подчинение прокуратур субъектов РФ. Практика показала, что специфика управления на транспорте и особая важность обеспечения безопасности его функционирования, а также противодействие преступности как на транспорте, так и в таможенной и внешнеэкономической сферах, требуют особого надзорного внимания и специализации в прокурорско-надзорной деятельности. Поэтому вскоре была образована Московская региональная прокуратура по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте, а затем еще семь транспортных прокуратур, приравненных по статусу к прокуратурам субъектов РФ.

В 2007 г. сложилась действующая в настоящее время система транспортных прокуратур второго звена. Ее составляют следующие прокуратуры: Московская межрегиональная (Москва, Воронеж); Северо-Западная (Санкт-Петербург, Ярославль); Уральская (Екатеринбург); Приволжская (Нижний Новгород, Самара); Южная (Ростов-на-Дону, Краснодар, Симферополь); Западно-Сибирская (Новосибирск); Восточно-Сибирская (Иркутск, Чита, Якутск); Дальневосточная (Хабаровск, Владивосток). Как видим, для транспортных прокуратур второго звена характерно наличие наряду с центральным аппаратом также и зональных подразделений (отделов) с дислокацией в одном или даже нескольких городах – транспортных центрах. Данные отделы выполняют функции прокуратуры на основе предметно-зонального принципа на транспорте и в таможенной сфере.

В целом построение системы транспортных прокуратур второго звена основано не на основе деления территории РФ на федеральные округа, а с учетом особенностей организации управления на железнодорожном транспорте. Их поднадзорная зона может ограничиваться частью территории того или иного федерального округа, как, например, в случае Дальневосточной транспортной прокуратуры, компетенция которой не распространяется на территории Амурской области и Республики Саха (Якутии). Или, наоборот, компетенцией транспортной прокуратуры второго звена могут охватываться части территорий двух и более федеральных округов. Так, сфера компетен-

ции Северо-Западной транспортной прокуратуры распространяется на территории субъектов РФ, относящихся к Центральному федеральному округу (Ярославская и Костромская области).

Примерную структуру транспортной прокуратуры второго звена как раз и рассмотрим на примере Северо-Западной транспортной прокуратуры. Следует отметить, что она гораздо проще, чем структура прокуратуры любого субъекта РФ. Ее возглавляет Северо-Западный транспортный прокурор, который имеет первого заместителя и еще трех заместителей. Один из последних обеспечивает выполнение функций данной прокуратуры с дислокацией в г. Ярославле.

Северо-Западный транспортный прокурор имеет следующих старших помощников: по организационным вопросам и контролю исполнения; по вопросам государственной службы и кадров; по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции; по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе; по взаимодействию со средствами массовой информации; по рассмотрению писем, приему граждан и правовому обеспечению; по обеспечению собственной безопасности и физической защиты.

В состав Северо-Западной транспортной прокуратуры входят следующие структурные подразделения:

- отдел по надзору за исполнением законов на транспорте;
- отдел по надзору за исполнением таможенного законодательства;
- отдел по надзору за процессуальной деятельностью органов СК РФ;
- отдел по надзору за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и таможни;
- отдел государственной и ведомственной статистики;
- отдел документационного обеспечения;
- отдел материально-технического обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта.
- зональный отдел по надзору за исполнением законов, процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью (с дислокацией в г. Ярославле).

В подчинении Северо-Западной транспортной прокуратуры находится 20 межрайонных транспортных прокуратур

Компетенция транспортных прокуратур второго звена определяется приказом Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84, а особенно-

сти организации деятельности также приказом от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах». Они рассматривают обращения, содержащие сведения о нарушении законов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере. Как видим, в предмет их деятельности не отнесен автомобильный транспорт. Дело в том, управления в сфере его функционирования построено на территориальной основе, и, соответственно, обеспечением его законности занимаются территориальные прокуратуры. Следует отметить, что прокуратуры метрополитенов также не входят в систему транспортных прокуратур и подчиняются прокуратурам соответствующих субъектов РФ.

На транспортные прокуратуры возложены:

1. Общий надзор – за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соответствием законам издаваемых правовых актов в сфере функционирования транспорта (железнодорожного, воздушного и водного), в таможенной сфере:

- территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможни и внутренних дел на транспорте, Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, их должностными лицами;

- специализированными подразделениями Следственного комитета на транспорте;

- органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

2. Надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях:

- совершенных на полотне железной дороги, железнодорожных станциях, вокзалах, платформах, аэродромах, пристанях, причалах, в речных, морских портах и аэропортах, подвижном составе железнодорожного транспорта, на воздушных судах и судах водного транспорта, иных объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта,

- против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного и водного транспорта, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности (за исключением объектов Министерства обороны и оборонно-промышленного комплекса);

– совершенных по службе работниками территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов.

3. Надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям указанной категории органами внутренних дел на транспорте, отделами собственной безопасности «Центр», «Запад», «Юг», «Кавказ», «Урал», «Приволжье», «Сибирь», «Восток» Регионального управления собственной безопасности ГУСБ МВД России, таможенными органами, подразделениями СК РФ на транспорте.

4. Участие в судах:

– по уголовным делам, обвинительные заключения (акты) по которым утверждены транспортными прокурорами или их заместителями, а также в пределах компетенции при рассмотрении жалоб в досудебном производстве;

– в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в пределах установленной компетенции и в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора.

5. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере.

Транспортные прокуратуры осуществляют анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на транспорте и в таможенной сфере, участвуют в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры.

Третий специализированных органов прокуратуры – *природоохранные прокуратуры*. Их появление приходится на период 1985–1986 гг., когда была образована Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), а также ряд других природоохранных прокуратур в районе озера Байкал и на Дальнем Востоке. Впоследствии система данного типа прокуратур расширилась. В 1990 г. была образована Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, центральный аппарат которой в настоящее время находится в г. Твери – у истоков реки Волги. Она является единственной в России природоохранной прокуратурой второго звена. Ей непосредственно подчинены 16 межрайонных природоохранных прокуратур, находя-

щихся в крупных городах, расположенных вдоль бассейна реки Волги от ее устья вплоть до Каспийского моря.

Неоднократно поднимались вопросы о создании и других межрегиональных транспортных прокуратур – Дальневосточной, Азовско-Черноморской. Однако до недавнего времени в остальных регионах России функционировали природоохранные прокуратуры третьего звена, которые находятся в подчинении прокуратур соответствующих субъектов РФ. Так, прокуратура г. Санкт-Петербурга руководит деятельностью 6-ти межрайонных природоохранных прокуратур. Однако на основании приказа Генерального прокурора от 14 марта 2017 г. № 11-ш с 7 августа 2017 г. начала действовать Амурская бассейновая природоохранная прокуратура, компетенция которой распространяется в пределах бассейна реки Амур, охватывая территорию Забайкальского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской и Еврейской автономной областей. В ее подчинение вошли семь межрайонных природоохранных прокуратур.

Необходимо напомнить, что в состав Управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры наряду с другими входит отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере. Соответственно, в данной сфере он является ответственным субъектом организации функций органов прокуратуры в масштабах всего государства.

Поскольку Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура является наиболее крупным представителем специализированных прокуратур рассматриваемого типа, обратим внимание на ее структурное построение. Волжский межрегиональный природоохранный прокурор имеет первого заместителя и еще трех заместителей. Предусмотрены должности его старших помощников: по организационным вопросам и контролю исполнения; по надзору за соблюдением прав предпринимателей; по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции; по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью; по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; по рассмотрению жалоб, приему граждан и правовому обеспечению; по правовой статистике; по связям со средствами массовой информации и общественными организациями; по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления; по кадрам; по обеспечению соб-

ственной безопасности и физической защиты. Также у него имеются следующие помощники: по особым поручениям; по правовой статистике; по связям со средствами массовой информации и общественными организациями.

Структуру подразделений Волжской межрегиональной прокуратуры составляют пять отделов:

- по надзору за исполнением законов об охране природы;
- по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе;
- планирования, труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности
- общего и особого делопроизводства;
- материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта.

Компетенция Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры определена приказом Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84. Приказ от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» определяет организацию работы и других природоохранных прокуратур.

Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура осуществляет рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров. На нее возлагаются:

1. Общий надзор – за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании (в том числе о противодействии коррупции), соблюдением экологических прав граждан, соответствием законам издаваемых правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования:

- природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами,

- органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющими свою деятельность в бассейне реки Волги, а также надзор;

- Волжским межрегиональным природоохранным следственным управлением СК РФ.

2. Надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности при приеме, регистрации, разрешении сообщений:

- об экологических преступлениях;
- о преступлениях против интересов службы в государственных, коммерческих и иных организациях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны и военно-промышленного комплекса);
- о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранных органов.

3. Надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями СК РФ по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений указанной категории, совершенных в бассейне реки Волги.

4) Участие в судах:

- по уголовным делам, обвинительные заключения (акты) по которым утверждались Волжским межрегиональным природоохранным прокурором, его заместителями или подчиненными прокурорами;
- по гражданским, административным делам, делам, подведомственным арбитражному суду, в пределах установленной компетенции и в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными актами Генерального прокурора.

5. Участие во взаимодействии с прокурорами субъектов РФ в правотворческой деятельности представительных (законодательных) органов субъектов РФ, расположенных в бассейне реки Волги, по вопросам обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности.

6. Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологическими правонарушениями, осуществляемой на территории субъектов РФ, расположенных в бассейне реки Волги.

Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура осуществляет анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в сфере своей деятельности, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры.

Следует обратить внимание на то, что перечень городов и районов субъектов РФ, расположенных в бассейне реки Волги, на которые распространяются полномочия Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, определяется по согласованию с Генеральной прокуратурой в совместных документах Волжского межрегионально-

го природоохранного прокурора и прокуроров соответствующих субъектов Российской Федерации.

В качестве четвертого типа специализированных прокуратур выступают *прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях*. В целом в России основным организующим субъектом выступает Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. На местах по данному направлению прокурорская деятельность осуществляется прокуратурами субъектов РФ, находящимися в их подчинении специализированные прокуратуры рассматриваемого типа и райгорпрокуратурами. На территории Северо-Западного федерального округа функционирует 12 прокуратур по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях. Как правило, они создаются там, где сосредоточены учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы, то есть воспитательные и исправительные колонии.

Приказом Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 на прокуратуры данного типа возлагается:

- надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при исполнении этого вида наказания, а также применении в исправительных учреждениях назначенных судом принудительных мер медицинского характера;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, осуществлении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях ФСИН России;

- надзор за процессуальной деятельностью начальников исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы как органов дознания по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений иными лицами;

- участие в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров в отношении осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях.

Как правило, за законностью деятельности управлений ФСИН осуществляют надзор прокуратуры субъектов РФ. Как уже отмечалось, возглавляющие их прокуроры обычно имеют старших помощников, курирующих надзор за соблюдением законов при исполнении

уголовных наказаний. Территориальные подразделения ФСИН в городах и районах, в том числе, уголовно-исполнительные инспекции и следственные изоляторы, обычно являются поднадзорными объектами районных (городских) прокуратур.

Деятельность же специализированных прокуратур осуществляется в основном за администрациями различных колоний и медицинских учреждений. Так, Ленинградская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях надзирает за администрациями колоний-поселений, воспитательных и исправительных колоний, конвойного подразделений ФСИН, отрядом специального назначения, психиатрической больницей (стационаром) с интенсивным наблюдением, учреждениями здравоохранения (медицинскими частями и здравпунктами) ФСИН.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях являются органами прокуратуры третьего звена и, соответственно, подчинены прокуратурам субъектов РФ. Но следует иметь в виду, что они функционируют не в каждом субъекте РФ. Там же где они созданы, их компетенция определяется на основе организационно-распорядительных актов прокуроров субъектов РФ в разграничении с компетенцией районных (городских) прокуратур. Напротив, в некоторых субъектах РФ может быть создано несколько таких прокуратур. Так, в Архангельской области существует две прокуратуры по надзору за исполнением законов исправительными учреждениями – Архангельская и Онежская.

Последний, пятый тип специализированных прокуратур представляют *прокуратуры особо режимных и особо важных объектов, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)*. Их деятельность связана с функционированием оборонно-промышленного комплекса, который носит общефедеральный характер. Более того, его структура может не соотносываться с административно-территориальным делением государства. Производственная инфраструктура и обслуживающие ее учреждения порой дислоцируются в нескольких субъектах РФ. Что касается закрытых административных территориальных образований, особо важных и режимных объектов, то в их пределах могут быть установлены специальные правила поведения. Учитывая изложенные обстоятельства, по решению Генерального прокурора могут создаваться прокуратуры рассматриваемого типа там, где необходима подобная специализация.

Если ранее на подобных объектах действовали военные прокуратуры, то в 1990-х годах они были преобразованы в особо режимные

прокуратуры. Обусловлено это было рядом причин, из которых главной видится необходимость выполнения прокурорских функций в отношении невоенизированных образований – органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководителей и органов управления коммерческих и некоммерческих организаций.

Так, в соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84, данные прокуратуры осуществляют:

1) общий надзор – за исполнением законов (в том числе о противодействии коррупции) и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, подразделениями СК РФ, органами местного самоуправления, должностными лицами в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, перечень которых утвержден постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1997 г. № 1655-75 (за исключением объектов Федеральной службы по техническому и экспортному контролю), в том числе в ЗАТО и обособленных военных городках, Министерства обороны, Федеральной службы охраны, Главного управления специальных программ Президента России, на космодроме «Восточный», где проживает или работает гражданское население;

2) надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в ЗАТО;

3) надзор за соблюдением законов подразделениями СК РФ при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, в пределах закрытых административно-территориальных образований проживающими либо работающими в них гражданскими лицами.

Второе звено прокуратур данного типа представляют:

- прокуратура комплекса «Байконур» (Республика Казахстан);
- прокуратура г. Межгорье (Приволжский федеральный округ, Республика Башкортостан).

Наряду с надзорными функциями, ими осуществляется:

1) участие в судебном рассмотрении уголовных дел, обвинительные заключения (акты) по которым утверждены прокурором ЗАТО г. Межгорье или прокурором комплекса Байконур, их заместителями, в пределах компетенции участие в рассмотрении судом ходатайств и жалоб в досудебном производстве;

2) направление исков и участие в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными актами Генерального прокурора;

3) координация деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, осуществляемой ими на территории ЗАТО г. Межгорье и комплекса Байконур.

При этом участие в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций по уголовным и гражданским делам, рассмотренным судом первой инстанции с участием либо по инициативе прокурора комплекса «Байконур», обеспечивается Главной военной прокуратурой. Участие в арбитражном суде по исковым заявлениям прокурора комплекса «Байконур» обеспечивает прокурор Московской области.

Вопросам организации прокурорского надзора в оборонно-промышленном комплексе посвящен специальный приказ Генпрокуратуры России от 29 сентября 2011 г. № 320 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе». Прежде всего, в нем проведено разграничение компетенции между Главной военной прокуратурой и другими подразделениями центрального аппарата Генеральной прокуратуры по общему надзору, надзору за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью. Предусмотрено, что особое внимание следует уделять надзору за соблюдением законодательства, регламентирующего оборот оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, а также законодательства, направленного на обеспечение радиационной, химической и биологической безопасности.

Далее, прокуроры субъектов РФ в случае отсутствия в их подчинении специализированных прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах вправе возлагать обязанности по данному направлению на работников районных (городских) прокуратур, имеющих соответствующую форму допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Исходя из межтерриториального принципа организации работы органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах, прокуроры субъектов РФ налаживают взаимодействия между собой, регулярный обмен информацией, направляют экземпляры документов о наиболее грубых нарушениях законности, согласовывают проведение проверок и осуществление других надзорных действий.

В прокуратурах субъектов РФ имеются схемы оповещения и система незамедлительного выезда прокурорских работников на места катастроф, техногенных аварий, взрывов, поломок, отказов работы ядерно опасного или радиационно опасного оборудования, химических, токсических, биологических загрязнений и других чрезвычайных происшествий.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите звенья системы органов прокуратуры Российской Федерации.
2. Какие научные и образовательные организации входят в единую систему прокуратуры Российской Федерации?
3. Какова подсистема территориальных прокуратур?
5. Назовите виды специализированных прокуратур. Каким звеньям прокурорской системы они подчинены?
6. Представьте в классифицированном виде подразделения (главные управления, управления, отделы) Генеральной прокуратуры Российской Федерации.
7. Раскройте структуру прокуратуры г. Санкт-Петербурга.
8. Что представляет собой прокуратура города с районным делением?
9. Какова структура Главной военной прокуратуры? Какие органы военной прокуратуры второго и третьего звена находятся в ее подчинении?
10. Осветите систему природоохранных прокуратур.
11. Что представляют собой прокуратуры закрытых административных территориальных образований, особо важных и особо режимных объектов?

Глава 3

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Предмет, пределы и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора)

С момента учреждения в России института прокуратуры на прокуроров возлагался надзор за исполнением действующих на ее территории законов, который изначально не подразделялся на какие-либо направления. Но со временем все же появлялись некоторые особенности надзора за административными и надзора за судебными органами. Западная же модель прокуратуры предполагала наделение прокуроров функцией уголовного преследования, что было воспринято составителями Устава уголовного судопроизводства 1864 года.

С установлением состязательности судебного процесса российский прокурор приобрел статус обвинителя. При этом сохранился надзор за законностью производства следствия и дознания, а также исполнения уголовных наказаний. Надзор же в иных сферах деятельности государственной администрации, как его позже стали называть – общий надзор, был практически уничтожен, хотя в основном именно для его осуществления Петр Великий учредил институт прокуратуры в России. Однако такой подход был признан ошибочным и не соответствовал практическим потребностям того времени. Дело в том, что упразднение общего надзора повлекло за собой резкий рост коррупции, иных злоупотреблений и нарушений законности в области государственного управления.

Сам термин «общий надзор» нашел свое нормативное закрепление в Законе СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР», который утратил силу лишь с принятием действующего в настоящее время Закона о прокуратуре. В ст. 3 данный термин используется в качестве краткого наименования надзора за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. При его осуществлении прокуратура допускала вмешательство в административно-хозяйственную деятельность названных поднадзор-

ных объектов, а также подменяла органы государственного контроля. Данное обстоятельство стало предметом острой критики в период проведения судебной реформы начала 1990-х годов, рассматривалось как недопустимое в условиях развития свободных рыночных отношений. Более того, была обоснована необходимость отказаться от использования термина «общий надзор», хотя через какое-то время им стал оперировать ряд авторов учебной и научной литературы.

В советское время общий надзор получил мощное развитие, а в настоящее время он носит масштабный характер. Наиболее приоритетным в общенадзорной деятельности является обеспечение соблюдения высшей ценности в государстве – прав и свобод человека и гражданина. Она направлена на противодействие преступным посягательствам в самых различных сферах общественных отношений, обеспечивает верховенство закона, единство законности и правового пространства в Российской Федерации.

Каждая самостоятельная отрасль прокурорского надзора обладает собственным предметом, который определяет за законностью какого вида или видов деятельности, а также за какими поднадзорными объектами осуществляется отраслевой надзор. Напомним, что выделяется три специальных отрасли надзора, в предмет каждой из которых входит один из следующих видов деятельности: уголовно-процессуальная; оперативно-розыскная; исполнение наказаний и других назначаемых судом мер принудительного характера, содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Предмет же общего надзора определяется по остаточному принципу. Его составляет обеспечение законности всех иных, кроме перечисленных, видов деятельности поднадзорных прокуратуре объектов. К числу последних не относятся: Президент России; высшие федеральные органы государственной власти (Федеральное Собрание, Правительство РФ); суды; граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Все остальные субъекты права относятся к поднадзорным прокуратуре объектам. Законность их деятельности, за исключения трех названных выше видов, составляет предмет общего надзора.

Под обеспечением законности в рассматриваемом контексте подразумевается обеспечение:

- а) соблюдения Конституции России и исполнения законов;
- б) соответствия законам издаваемых правовых актов;
- в) соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Первые две составляющих содержатся в законодательном определении предмета прокурорского надзора в ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. Данная же статья открывает главу 1 «Надзор за исполнением законов» раздела III «Прокурорский надзор». Что касается третьей составляющей, то она положена в основу предмета надзора, предусмотренного ч. 1 ст. 26, которая открывает главу 2 «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» этого же раздела. В своей совокупности данные главы регламентируют одну отрасль прокурорского надзора, именуемую общим надзором. Это подтверждается следующим:

1. Права и свободы человека и гражданина существуют не просто так, они нормативно закреплены в Конституции России, федеральных законах, законах субъектов РФ и принятых в соответствии с ними подзаконных актах. Соответственно, их нарушение одновременно является нарушением тех или иных норм права. Соблюдение прав и свобод личности – неотъемлемая составляющая предмета любой отрасли прокурорского надзора. Выделяя в 1995 г. в Законе о прокуратуре отдельную главу, посвященную надзору за соблюдением прав человека и гражданина, устанавливая его предмет в ч. 1 ст. 26, законодатель не имел цели сформировать самостоятельную отрасль надзора. Он стремился лишь подчеркнуть особую важность защиты их органами прокуратуры как главного организующего субъекта обеспечения законности в государстве в целом.

2. В организационном отношении надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод личности неразрывно связаны между собой. Их разделение возможно в частных случаях и лишь по некоторым направлениям деятельности органов прокуратуры. Так, базисный организационно-распорядительный акт, посвященный общему надзору – *приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»* регламентирует как надзор за исполнением законов, так и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В нем содержатся также и положения, касающиеся надзора за соответствием законам правовых актов, хотя они и находят свою детализацию в *приказе от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»*.

3. В ч. 1 ст. 21 и ч. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре названы одни и те же поднадзорные объекты. При этом содержащиеся в них правовые установления не предполагают вторжение в предметы специальных отраслевых направлений прокурорского надзора. Другими словами, в них не предусматривается обеспечение законности в сферах уголовного судопроизводства, оперативно-розыскной деятельности, а также исполнения уголовных наказаний.

4. Полномочия прокурора, предусмотренные главой 1 раздела III Закона о прокуратуре, продублированы в главе 2 этого же раздела, в том числе предназначенные для надзора за соответствием законам правовых актов. Но следует отметить, что они все же дополняются некоторыми полномочиями прокурора, объективно востребованными для надлежащей защиты именно прав и свобод человека и гражданина. Однако только лишь это обстоятельство не позволяет выделить самостоятельную отрасль надзора, предмет которой ограничен лишь обеспечением их соблюдения.

5. Обеспечение соблюдения прав личности выступает в качестве главенствующей задачи прокуратуры по любому направлению ее деятельности. Оно находит свое отражение в законодательной регламентации состава предмета всех, без какого либо исключения, отраслей прокурорского надзора.

Объектами общего надзора являются все перечисленные в ч. 1 ст. 21 и ч. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре поднадзорные объекты, а именно:

1. Федеральные органы исполнительной власти, к которым относятся федеральные министерства, службы и агентства¹. Прокурорам поднадзорны все их территориальные (в федеральных округах, субъектах РФ, районах и городах) и специализированные (в войсках, на транспорте, природоохранные и др.) подразделения.

2. Следственный комитет РФ, но лишь вне уголовно-процессуальной сферы, поскольку его процессуальная деятельность составляет предмет одной из специальных отраслей прокурорского надзора. Поэтому общий надзор направлен на обеспечение законности той деятельности, которая им осуществляется в части исполнения бюджетного, трудового законодательства, законов о государственной службе, о противодействии коррупции, об образовании, об оружии, о

¹ Подробную их структуру см.: Указ Президента РФ от 12.05.2008 № «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, и т. д.¹

3. Законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов РФ, то есть городов федерального значения, республик, краев, областей, автономных округов и областей.

4. Органы местного самоуправления.

5. Должностные лица всех вышеназванных органов.

6. Руководители и органы управления коммерческих и некоммерческих организаций различных форм собственности, а также индивидуальные предприниматели.

7. Субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Согласно ст. 5 федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» в качестве субъектов контроля выступают общественные наблюдательные комиссии, а также их члены. В качестве субъектов содействия – общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации.

8. Органы контроля, которые могут состоять в системе федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ либо местного самоуправления. Не исключено создание таких контрольно-надзорных структур, которые не относятся к какой-либо ветви государственной власти. Все они наряду с правоохранительными органами являются важнейшими объектами прокурорского надзора, поскольку призваны обеспечивать законность в установленных сферах деятельности. Прокуратура тесно взаимодействует с ними, совместно решает многие вопросы, связанные с обеспечением законности и защитой прав человека и гражданина, но не должна подменять их в данной работе. Она использует их ресурсы при осуществлении надзорной деятельности, координирует их работу, согласует представленные ими планы проверок и внеплановые проверки, проводимые в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

9. Органы военного управления, которые относятся к федеральным органам исполнительной власти, таким как Минобороны России,

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 09.02.2012 № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы».

ФСБ России, Росгвардия, другим органам, где предусмотрена военная служба. Как правило, надзор за законностью их деятельности осуществляется военными прокуратурами.

Пределы общего надзора определяют его границы, обусловленные необходимостью ограничения вмешательства государства в поднадзорные сферы правовых отношений. Они во многом отражают специфику данного направления прокурорской деятельности и предусматривают различные по характеру ограничения. В Законе о прокуратуре содержатся следующие положения, которые могут рассматриваться в качестве пределов общего надзора:

1. В ч. 2 ст. 21 установлен запрет на подмену иных государственных органов при осуществлении прокурорского надзора, а в ч. 2 ст. 26 – запрет на подмену как государственных органов, так и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Второе из представленных положений следует рассматривать как специальное по отношению к первому. Прокуроры должны соотносить свою деятельность с данными правилами, не допуская выполнение обязанностей других органов, особенно тех, на которые возложено выполнение контрольно-надзорных функций. Прокуратура обеспечивает законность как в отдельных сферах правовых отношений (транспорт, охрана природы, финансы и т.д.), на которые распространяется компетенция тех или иных органов контроля и надзора, так и законность в государстве в целом.

Вместе с тем прокуроры должны обращать надзорное внимание на то, решают ли контрольно-надзорные органы поставленные перед ними задачи, и если да, то надлежащим ли образом. В противном случае происходит нарушение ими правовых норм, устанавливающих корреспондирующие данным задачам их функциональные обязанности.

Тому, чтобы прокуратура не подменяла в своей деятельности органы контроля и надзора, способствует реализация прокурорами права требовать от них проведения проверок или ревизий, а также привлекать к проведению прокурорских проверок должностных лиц этих органов в качестве специалистов, в том числе для выполнения экспертно-аналитических функций. Также они запрашивают материалы проведенных ими проверочных мероприятий и используют при осуществлении прокурорского надзора.

2. Предоставление законом права на производство общенадзорных проверок только на основании поступившей в органы прокура-

туры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, и, причем, только в таких случаях, когда эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения прокурорской проверки. Данное ограничение, как и предыдущее, установлено в той же ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Соответственно, все они в некоторой части взаимосвязаны между собой, что свидетельствует о наличии взаимных связей между ними.

Правило о проведении проверок только по так называемым «сигналам» о нарушениях законности устанавливает пределы вмешательства прокурора в поднадзорные сферы деятельности. Однако на практике оно не понимается в буквальном смысле. К таким «сигналам» относят не только поступающие извне в органы прокуратуры сведения о нарушениях законности в виде обращений и жалоб граждан или организаций, информации, поступающей из государственных и муниципальных органов, от должностных лиц, из средств массовой информации. Под ними понимаются также и материалы уголовных, гражданских и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона. Если прокурором выявляются нарушения законности, не обусловленные целями и предметом проводимой проверки, он вправе на основании ч. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре принять решение о расширении ее предмета либо о проведении новой проверки. Кроме того, согласно письму Генпрокуратуры России от 21 апреля 2017 г. № 76/2-288-2017 возможно осуществление проверок на основе планов работы, разработанных с учетом результатов изучения состояния законности и прокурорской практики.

По общему правилу, для общего надзора характерен «плавающий» предмет, который предполагает постоянное перенаправление и перераспределение прокуратурами имеющихся у них ресурсов на те сферы общественных отношений, которые в данный момент требуют особого надзорного внимания. Однако очевидно, что правильное их установление вряд ли возможно лишь исходя из поступающей в органы прокуратуры информации. Анализ же состояния законности на тех или иных участках прокурорской деятельности предоставляет более объективную информацию, позволяющую правильно определить направления деятельности и организовать работу по ним. При этом в обязательном порядке должны учитываться приоритеты государственной политики, реальные потребности в защите интересов общества, государства, личности.

3. Прокуратуре запрещается вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. На первый взгляд, данный запрет распространяется лишь на ту часть надзора, которая осуществляется за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Такой вывод можно сделать, основываясь на том, что данное ограничение предусмотрено ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре. Однако на самом деле оно носит общий характер, что предопределено самим понятием прокурорского надзора как вида государственной деятельности, а также состава его предмета, который охватывает лишь законность поднадзорной деятельности, но никак не ее целесообразность.

Итак, недопустимо вмешательство в административную, хозяйственную или иную деятельность поднадзорных объектов. Данный запрет касается проведения проверок и реализации их результатов, причем, как в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, так и, что особенно важно, в отношении негосударственных субъектов права – общественных организаций, коммерческих предприятий, предприниматели и т. д.

Изменения и дополнения в Закон о прокуратуре, внесенные в марте 2017 г., облекли в процессуальную форму прокурорско-надзорные правоотношения, складывающиеся по поводу прокурорских проверок. Их проведение предполагает принятие решений, в которых указываются их цель, основания и предмет. Об их принятии уведомляется поднадзорный объект. Установлены сроки проведения проверок, порядок их продления, приостановления и возобновления. Законом предусмотрены основания и порядок истребования необходимых для выполнения надзорных задач сведений, процедуры и ограничения, которые призваны исключить излишнее вмешательство прокурора в поднадзорные сферы деятельности.

4. Для общенадзорных актов прокурорского реагирования не характерно оказание властно-распорядительного воздействия на поднадзорный объект. Так, изложенные в прокурорских протестах и представлениях требования должны быть рассмотрены в установленный законом срок с представлением ответа на них. Однако в нем может быть выражено несогласие с предъявленными требованиями. В таких случаях прокурор вынужден обратиться в суд (если, конечно, он не изменит избранную ранее позицию). Вместе с тем исключение составляет такой акт прокурорского реагирования, как постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа, которое подлежит обязательному и немедленному исполнению.

5. Общим ограничением для любых отраслевых направлений прокурорского надзора является отсутствие у прокурора права на непосредственное применение мер юридической ответственности к лицам, совершившим те или иные правонарушения. Так, если им усматривается необходимость привлечения лица к дисциплинарной ответственности, он должен обратиться к тому руководителю, который обладает дисциплинарными полномочиями по отношению к данному лицу. Прокурор может возбудить дело об административном проступке и даже произвести административное расследование, но правом его рассмотрения и разрешения обладают суды и органы административной юрисдикции. При обнаружении признаков преступления все материалы прокуратура передает в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Как уже отмечалось, пределы общего надзора во многом отражают его специфику, предусматривают границы допустимого вмешательства государства в сферы общественных и частных интересов, а также в деятельность публичных и непубличных субъектов права. Они выступают в качестве одной из гарантий обеспечения самостоятельности осуществления государственными и муниципальными органами возложенных на них обязанностей, способствуют разграничению полномочий в системе государственной власти, исключению случаев выполнения прокуратурой несвойственных для нее функций.

Выше говорилось о том, что организация общенадзорной деятельности прокуратуры регламентируется прежде всего приказом Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195, а в части надзора за соответствием законом правовых актов также и приказом от 2 октября 2007 г. № 155. Однако это лишь базовые организационно-распорядительные акты. Генеральной прокуратурой издано множество других приказов и указаний, касающихся тех или иных участков общего надзора. Подавляющее их большинство носит комплексный характер и содержит в себе положения, затрагивающие наряду с ним также и другие отраслевые направления прокурорского надзора, вопросы участия в судопроизводстве и координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В качестве примера можно назвать следующие приказы: «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» от 16 января 2012 г. № 7; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от 29 августа 2014 г. № 454; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» от 3 марта

2017 г. № 140; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» от 8 февраля 2017 г. № 87.

При рассмотрении системы органов прокуратуры было обращено внимание на то, что в Генеральной прокуратуре, прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратурах созданы подразделения, занимающиеся общенадзорной деятельностью, а также специальные подразделения, на которые наряду с общим надзором возложен также и надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, а порой и некоторые обязанности ненадзорного характера. В районных (городских) прокуратурах и приравненных к ним специализированных прокуратурах данная работа распределяется между руководством и оперативным составом на основе предметного, предметно-зонального, а иногда и объектного принципов.

Так, в Генеральной прокуратуре основную нагрузку общенадзорной деятельности несет Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, включающее в себя ряд подразделений, каждое из которых отвечает за те или иные направления надзора (социальная сфера, экономика, бюджетное законодательство, промышленная и дорожная безопасность и др.). Функционирует ряд специализированных управлений, на которых возложен общий надзор, надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью на транспорте и в таможенных органах, в области противодействия коррупции, государственной безопасности, в оборонно-промышленном комплексе. Подобным же образом распределяются обязанности по осуществлению надзора в территориальных и специализированных прокуратурах второго звена, где функционируют соответствующие управления или отделы, наделяются отдельными общенадзорными полномочиями старшие помощники и помощники прокуроров.

Таким образом, общий надзор, являясь самостоятельной отраслью прокурорского надзора, обладает собственным предметом, который охватывает как законность деятельности поднадзорных прокуратуре объектов, за исключением уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, а также связанной с исполнением уголовных наказаний, содержанием подозреваемых или обвиняемых под стражей, в местах временного содержания. Его пределы определены законом и представляют собой объективно необходимые ограничения. В усло-

виях действия единства организации и деятельности прокуратуры общий надзор обладает рядом специфических характеристик, в том числе с точки зрения организации его осуществления.

3.2. Общенадзорные правовые средства выявления нарушений законов, способствующих им причин и условий

Первым этапом (стадией) развития прокурорско-надзорных правоотношений является реализация прокурором полномочий, направленных на выявление нарушений законности, а также способствующих им причин и условий. Их правовая регламентация носит двойной характер. Общего характера полномочия, которые могут осуществляться прокурорами по различным, как надзорным, так и ненадзорным, направлениям деятельности, установлены ст. 6 Закона о прокуратуре. Отраслевые же надзорные полномочия предусмотрены в правовых нормах, содержащихся в разделе III данного закона, главы которого посвящены каждому из направлений надзорной деятельности, а также в ряде в других федеральных законов.

Выявление нарушений законности осуществляется прокуратурой посредством проведения общенадзорных проверок и осуществления отдельных проверочных действий. Последние могут составлять содержание проверки либо выступать в качестве самостоятельных правовых средств. Однако законом не определены данные понятия и это несколько затрудняет их полноценную характеристику.

Анализ положений Закона о прокуратуре позволяет прийти к выводу, что проверка представляет собой комплекс проверочных мероприятий, осуществляемых как с выездом на место, так и без такового. О проведении проверки прокурором должно быть вынесено письменное решение, содержащее дату его принятия, ФИО и классный чин прокурора или его заместителя, наименование проверяемого органа (организации), а также цель, основание и предмет проверки, даты ее начала и окончания. Кроме того, в нем указывается один или несколько прокурорских работников, которым поручается проведение проверки с указанием их ФИО и классных чинов. Оно должно быть доведено до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее одного дня до начала проверки. Типовая форма решения о проведении проверки приводится в приказе Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ “О

внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»».

Основная цель прокурорской проверки заключается в определении наличия или отсутствия в деятельности проверяемого поднадзорного объекта фактов нарушений действующего законодательства. При выявлении таковых также устанавливаются их обстоятельства, а также способствующие им причины и условия. Предмет проверки задает ее рамки посредством указания на законодательство, на соответствие которому оценивается деятельность поднадзорного объекта. Поводом для ее проведения является информация, поступившая в орган прокуратуры, а фактическим основанием – наличие в ней сведений о нарушениях законности, требующих принятия мер прокурором. Юридическим основанием при этом выступает решение прокурора о проведении проверки.

Со дня начала проверки ее срок не должен превышать 30-ти календарных дней. В отношении поднадзорного объекта, осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, он устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному или региональному подразделению. Возможность продления указанного срока может быть обусловлена лишь исключительным случаем, в качестве которого рассматривается необходимость проведения дополнительных проверочных мероприятий. Оно допускается по решению прокурора или его заместителя и не более чем 30 календарных дней. Решение о последующем продлении на такой же срок принимает Генеральный прокурор или уполномоченный им заместитель. Вместе с тем, согласно ч. 2.1 ст. 6 Закона о прокуратуре, в срок проведения проверки не включается период, на который она была приостановлена, а также период времени между датой окончания срока предоставления требуемых прокурором сведений и фактическим их предоставлением. При этом учитываются случаи установления нового срока, когда от поднадзорного объекта поступает уведомление о невозможности исполнения первичного требования о предоставлении документов в установленный прокурором срок.

Закон предусматривает возможность неоднократного приостановления проверки, но при этом общий (суммарный) срок ее проведения не должен превышать 6 месяцев. Об этом прокурором или его заместителем принимается соответствующее решение, которое может быть мотивировано одним из следующих обстоятельств:

1) имеет место необходимость проведения сложных и (или) длительных исследований либо специальных экспертиз для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их производства выходит за пределы срока проверки;

2) действия или бездействие поднадзорного объекта, препятствующие проведению прокурорской проверки, приводят к невозможности ее завершения в пределах установленного для нее срока;

3) не представлены требуемые сведения (документы, материалы, их копии) в установленные сроки и это привело к невозможности завершения проверки в пределах срока, указанного в решении о ее проведении.

Вместе с тем, если даже с учетом 6-месячного срока приостановлений производства проверки не представляется возможным завершить проверочные мероприятия или получить необходимые сведения, то суммарный срок приостановлений может быть продлен по решению Генерального прокурора или уполномоченного им заместителя, но не более чем еще на 6 месяцев.

Законом предусмотрено правило, согласно которому в случае приостановления проверки все документы и материалы, которые изымались у проверяемого поднадзорного объекта, ему должны быть возвращены. Однако из него имеются исключения. Так, не подлежат возвращению материалы и документы, необходимые для решения вопроса об уголовном преследовании, а также для проведения исследований, испытаний или специальных экспертиз, результаты которых могут повлиять на выводы проводимой проверки.

Прокурор или его заместитель при отпадении оснований для приостановления проверки возобновляет ее. Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого поднадзорного объекта должен быть уведомлен в течение 2-х дней о принятии такого решения. Такой же срок предусмотрен для его уведомления как о приостановлении проверки, так и о продлении ее срока.

Порядок производства прокурорской проверки Законом о прокуратуре не регламентирован. Но на основе анализа его норм в совокупности с положениями ряда организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры могут быть определены действия, совокупность которых может составлять ее содержание. Среди них могут быть выделены такие действия, которые осуществляются только при выезде на поднадзорный объект, а также те, реализация которых возможна и без такового.

Часть 1 ст. 22 Закона о прокуратуре устанавливает право на беспрепятственный вход прокурора на территории и в помещения поднадзорных объектов. Само по себе оно позволяет произвести визуальную оценку соблюдения (исполнения) того или иного законодательства, а также открывает возможность использования других средств, направленных на выявление нарушений законности. Так, например, находясь на месте, прокурор может проверить наличие или отсутствие размещения предусмотренной законом документации на стендах, может обнаружить факт ведения незаконных работ или оказания незаконных услуг.

Для реализации права на беспрепятственный вход прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение. На него не распространяются правила пропускного режима там, где они установлены. Ему не должны создаваться препятствия в проходе как на саму территорию, занимаемую проверяемым органом (организацией), так и в те или иные помещения, к определенным объектам или лицам. Учитывая, что прокурорская проверка может проводиться с участием специалиста, ему также не должны создаваться препятствия для беспрепятственного входа вместе с прокурорским работником. Лица, отказывающие прокурору или препятствующие ему в реализации рассматриваемого полномочия, могут быть привлечены к административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора по ст. 17.7 КоАП РФ.

Находясь на месте, прокурор имеет право доступа к документам и материалам проверяемого органа (организации). Для этого ему также достаточно предъявить служебное удостоверение. В Законе о прокуратуре (ч. 2.1 ст. 4) прямо предусмотрено, что органы прокуратуры вправе получать в установленных действующим законодательством случаях доступ к необходимой им для осуществления надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, обладают правом обработки персональных данных. Вместе с тем на прокурора распространяются специальные требования о порядке доступа к сведениям, в отношении которых установлен особый режим правовой охраны.

В ст. 2 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О Государственной тайне» определено, что доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, — это санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну. В ст. 32 содержится указание на то, что доступ лиц, осуществляющих прокурорский надзор, к

сведениям, составляющим государственную тайну, обеспечивается в соответствии со ст. 25 этого же закона. Организация доступа должностного лица к сведениям, составляющим государственную тайну, возлагается на руководителя соответствующего органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации, а также на их структурные подразделения по защите государственной тайны. Порядок доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается в настоящее время соответствующей инструкцией, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне». В ст. 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате предусмотрено, что сведения о совершенных нотариальных действиях могут быть выданы по требованию суда, прокуратуры и органов следствия в связи с находящимися в их производстве уголовными, гражданскими или административными делами. Аналогичным образом законодательством установлены ограничения доступа и к иным охраняемым законом сведениям, составляющим коммерческую, банковскую, врачебную, нотариальную тайну, тайну страхования и т. д. Невыполнение законных требований прокурора о предоставлении тех или иных документов или материалов влечет административную ответственность по ст. 17.7 КоАП РФ.

Кроме получения доступа в рамках выездной проверки к той или иной документации прокурору может потребоваться ее получение без выхода на место. Она представляется по его требованию безвозмездно. Право требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов и организаций представления необходимых документов (в том числе электронных, подписанных электронной подписью), материалов или их копий, справок, статистических и иных сведений регламентировано в ст. 6 и 22 Закона о прокуратуре и может быть реализовано как в ходе проведения проверки, так и в качестве отдельного проверочного действия. Прокурор направляет на поднадзорный объект письменное требование, в котором указывается на необходимость предоставления определенных сведений в сроки, установленные ч. 2 и 2.1 ст. 6 Закона о прокуратуре.

Общий срок предоставления запрашиваемых сведений составляет 5 рабочих дней с момента поступления требования прокурора на поднадзорный объект. Если же они истребуются в ходе проведения прокурорской проверки, то срок сокращается до 2-х рабочих дней. Прокурор может указать в требовании и более длительные сроки.

Однако сведения должны быть предоставлены в течение суток, если запрашиваются в связи с проверкой обстоятельств, связанных с угрозами причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, а также в чрезвычайных ситуациях природного или техногенного характера.

Непредставление или нарушение сроков представления сведений по требованию прокурора образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ. Однако законом указано, что при невозможности представления органом (организацией) в установленные сроки запрашиваемых сведений прокурор должен быть об этом уведомлен в письменной форме с изложением тому объективных причин. На основании полученного уведомления прокурор принимает решение об установлении нового срока.

Прокурору запрещается требовать представления:

1) информации, документов и материалов, их копий в рамках проведения проверки, не обусловленных ее целями либо не относящихся к ее предмету;

2) тех сведений, которые уже передавались в прокуратуру в связи с ранее проведенной проверкой или официально опубликованных в средствах массовой информации либо размещенных на официальном сайте органа (сайте организации, создание которого предусмотрено учредительными документами) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением следующих случаев:

– необходимость проведения исследования, испытания, специальной экспертизы для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проводимой проверки;

– имеют место ситуация чрезвычайного природного или техногенного характера либо угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства.

Если прокуратура запрашивает информацию, которая уже была представлена в рамках ранее проводимой проверки либо размещена в средствах массовой информации или сети «Интернет», орган (организация) вправе дать ответ с указанием сведений проведенной о проверке или о размещенных сведениях, а также с подтверждением актуальности данной информации на момент требования.

Следует также обратить внимание на положения приказа Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195, особо оговаривающие, что при проведении плановых и внеплановых проверок прокуроры не должны истребовать излишние материалы, документы и сведения, которые могут быть получены ими непосредственно в ходе проверки с выходом на место. Кроме того, запрещается возлагать на контролирующие и иные органы (статистики и др.), а также организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки, либо выходящих за ее пределы, а также не предусмотренных законодательством статистических данных.

Прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для получения объяснений по поводу нарушений законов. Они могут быть вызваны как непосредственно в органы прокуратуры, так и по месту проведения прокурорской проверки. Объяснения могут выступать в качестве средства получения новых сведений о нарушениях законности, а также выяснения их обстоятельств, причин и условий их способствующих. Граждане не являются объектами прокурорского надзора, но вполне оправдано их участие в прокурорско-надзорных правоотношениях для оказания содействия в деятельности прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка. Как правило, они вызываются прокурором по поводу поступивших от них же жалоб для восполнения неполноты их содержания, уточнения изложенных в них сведений, получения дополнительной информации.

В рамках проверок могут производиться исследования, испытания и специальные экспертизы. В целях выполнения экспертно-аналитической работы к участию в их проведении могут привлекаться представители тех или иных государственных органов. Прокурор вправе требовать от контрольно-надзорных или иных компетентных органов (организаций) выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Без их содействия проведение многих проверок и проверочных действий не обходится, поскольку для выявления нарушений законности, установления их обстоятельств, во многих сферах деятельности поднадзорных объектов необходимы специальные познания, приборное и иное специальное оборудование. Они могут выражаться в форме несоблюдения тех или иных технических норм и правил, например, экологической, пожарной, транспортной, промышленной, радиационной, санитарно-эпидемиологической безопасности, требований по охране труда. Прокурорский работник является юристом, и сферой его познаний охватываются лишь вопросы права.

Требование о выделении специалиста составляется письменно, заблаговременно направляется в соответствующий орган (организацию) и подлежит обязательному исполнению. В нем указывается, для чего и какой нужен специалист, для выяснения каких вопросов, на какой период, для выполнения какого объема и характера работы.

По результатам общенадзорной проверки составляется один из следующих документов:

1. Справка или иной документ, который отражает выявленные нарушения законности, их обстоятельства, способствующие им причины и условия;

2. Акт проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона. В нем указывается должностное лицо органа прокуратуры или состав комиссии, если проверка проводилась несколькими работниками, с участием специалистов, а также юридическое основание (решение о проведении проверки), период проведения проверки, наименование проверяемого органа (организации), цель, основание и предмет проверки. В заключительной части делается вывод о том, что в ходе проведения проверки за определенный период нарушений законов, относящихся к предмету проверки, не выявлено.

На практике нередко возникают ситуации, когда в ходе прокурорской проверки обнаруживаются сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого объекта иных нарушений законов, которые не относятся к предмету данной проверки. Если они требуют принятия мер прокурором, их подтвердить или опровергнуть невозможно без проведения проверки, то прокурор принимает решение о расширении предмета проводимой проверки либо решение о проведении новой проверки. Оно доводится до сведения поднадзорного объекта не позднее дня его принятия. Типовые формы данных решений и акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона, приводятся в приложениях к приказу Генпрокуратуры от 17 марта 2017 г. № 172.

Законом о прокуратуре (ч. 12 ст. 22) предусмотрены исключительные основания проведения повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам первоначальной проверки уже была дана правовая оценка. К ним относятся следующие случаи:

- наличие новых или вновь открывшихся обстоятельств;
- истечение месячного срока устранения ранее выявленных нарушений закона, изложенных во внесенном в адрес поднадзорного объекта представлении прокурора.

Выявление нарушений законности прокурором может осуществляться и силами контрольно-надзорных органов государственной власти и местного самоуправления. Как уже отмечалось, в своей деятельности прокуратура не должна подменять их. Всему этому вполне способствует реализация прокурором права по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям требовать проведения данными органами в пределах установленной для них законом компетенции (сферы деятельности) проверок и ревизий в отношении подконтрольных (подведомственных) органов, организаций или их подразделений. С этой целью в адрес руководителя соответствующего контрольно-надзорного органа направляется письменное требование, в котором указывается на необходимость проведения проверки либо ревизии. В нем содержатся данные о проверяемом объекте, предмет, период проверки (ревизии) и другие необходимые сведения. В ст. 10 федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в качестве одного из оснований проведения контрольно-надзорным органом внеплановой проверки названо требование прокурора.

27 июня 2012 г. в Правительстве Российской Федерации состоялось совещание по вопросам оптимизации организации и осуществления органами государственного контроля проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по требованиям органов прокуратуры, а также привлечения должностных лиц органов государственного контроля к проверкам, проводимым органами прокуратуры. По его результатам Генеральной прокуратурой было подготовлено письмо от 20 июля 2012 г. № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы». В нем отмечается необходимость при направлении органам контроля требований о проведении внеплановых проверок учитывать сведения ежегодного Сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также внеплановых проверочных мероприятий органов контроля. В требованиях должны указываться основания и подлежащие проверке вопросы. Направлять письма о проведении проверок и выделении специалистов должны руководители прокуратур, оценивая целесообразность участия органов контроля в проверочных мероприятиях. При этом указано на недопустимость дублирования прокуратурой функций контролирующих органов.

Следует разделять такие понятия, как «проверка» и «ревизия». Подразумеваемая здесь проверка проводится контрольно-надзорными органами исполнительной власти или местного самоуправления в установленных сферах их деятельности. Но, во всяком случае, какие бы нормативные установления не выступали бы в качестве предмета проверки, включая соблюдение специальных норм и правил, прокурор должен требовать ее проведения исключительно в целях решения задач по обеспечению законности.

Процедуры контроля и надзора регламентируются многочисленными законодательными и ведомственными нормативно-правовыми актами. К числу наиболее общих административно-процессуальных правовых актов относится упомянутый федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», однако он не регулирует отношения, складывающиеся по поводу целого ряда специальных видов контрольно-надзорной деятельности, таких как, например, налоговый, валютный и таможенный контроль, банковский и страховой надзор. Их регламентируют различные законы федерального уровня, в том числе кодифицированные.

В частности, Федеральное казначейство в рамках финансово-бюджетного надзора проводит как проверки, так и ревизии. Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки. В 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации ревизия определяется в качестве комплексной проверки деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Проверки и ревизии могут проводиться также и в режиме внутриведомственного контроля. Соответствующими контрольно-ревизионными подразделениями тех или иных органов государственного управления. При этом ревизия, как правило, предполагает проведение проверок по вопросам использования финансово-бюджетных средств и материальных ценностей.

Неоднократно говорилось о том, что как проверки, так и проверочные действия без принятия решения о проведении проверки, должны осуществляться на основе поступающей в органы прокура-

туры информации, требующей принятия мер прокурором. В качестве таковой могут выступать:

1. Заявления, жалобы или иные обращения граждан. Они являются важнейшим источником сведений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, ведь именно их защита выступает в качестве наиболее приоритетной задачи в деятельности прокуратуры. Как правило, в поступающих обращениях указываются факты нарушения тех или иных прав (жилищных, трудовых, на здравоохранение, образование и. т. д.), законных интересов организаций, общественных интересов. Встречаются и сведения о ставших известными заявителям нарушениях законов, носящих характер административных правонарушений или даже преступлений. Так или иначе, каждое поступившее в прокуратуру обращение должно быть рассмотрено в установленные сроки и в установленном порядке. Работа по данному направлению осуществляется на основе ст. 10 и 26 Закона о прокуратуре, федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры¹. Особенности рассмотрения личных сообщений Генеральному прокурору, поступивших от субъектов предпринимательской деятельности посредством электронной почты businesspravo@genproc.gov.ru, предусматриваются специальным Регламентом.

В соответствии со ст. 4 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления. В ней названо три основных вида обращений:

1) предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных

¹ Утв. приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45.

нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Заявитель вправе представить в прокуратуру дополнительные документы и материалы либо обратиться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме. Он имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения при условии, что не будут затронуты права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Заявителям может быть отозвано поданное им обращение посредством составления заявления о прекращении его рассмотрения. Федеральный закон устанавливает требования к письменным обращениям, регламентирует порядок и сроки их рассмотрения, а также порядок личного приема граждан.

Согласно ст. 10 Закона о прокуратуре, запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения или действия которого обжалуются. На каждое обращение гражданина должен быть дан мотивированный ответ. При отказе в удовлетворении жалобы заявителю разъясняется порядок обжалования принятого прокурором решения, а также право на обращение в суд, если оно предусмотрено законом. В ст. 26 этого же закона установлено, что прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод. При наличии на то оснований он обязан принимать меры по предупреждению и пресечению их нарушений, возмещению причиненного вреда, привлечению нарушивших закон лиц к ответственности, в том числе к административной и уголовной. Если нарушены права лиц, защищаемые в порядке гражданского или административного судопроизводства, прокурор предъявляет иск и поддерживает его в суде в их интересах иск в одном из следующих случаев:

- пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права;
- нарушены права значительного числа граждан;

– в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Упомянутая выше Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры обращений российских граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории России, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры. Прокуроры рассматривают обращения, поступившие по почте, факсимильной связи, информационным системам общего пользования, направленные средствами массовой информации. Кроме того, в каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений». Сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях подлежат учету и рассматриваются в порядке, установленном отдельным организационно-распорядительным актом Генеральной прокуратуры.

Жалобы на действия (бездействие)¹ и решения органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора, а также на действия (бездействие), приговоры, определения, постановления и решения суда, в том числе на решения, принимаемые в ходе досудебного производства по уголовному делу, проверяются в порядке и в пределах полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством. Обращения, в которых заявители выражают несогласие с принятыми решениями и в связи с этим ставят вопрос о привлечении судей, прокуроров, следователей и дознавателей к ответственности, высказывая предположение о возможном совершении ими должностного преступления, при отсутствии в них конкретных данных о признаках преступления не требуют проверки в порядке, предусмотренном ст. 144 и 145 УПК РФ. Недопустимо и направление таких обращений в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.

Обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30-ти дней со дня их регистрации в органах прокуратуры, а не требующие дополнительного изучения и проверки – в течение 15-ти дней, если иное не предусмот-

¹ См.: приказ Генпрокуратуры России от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях».

рено федеральным законодательством. Если же обращение требует проведения проверки, то не позднее 7-ми дней со дня его получения о ее результатах сообщается заявителю. В случае проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях срок разрешения обращения продлевается прокурором либо его заместителем с одновременным уведомлением заявителя об этом, а также о характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней.

По результатам предварительного рассмотрения обращения должно быть принято одно из следующих решений: о принятии его к разрешению; об оставлении без разрешения; о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры; о направлении в другие органы; о прекращении рассмотрения обращения; о приобщении к ранее поступившему обращению; о возврате заявителю.

Поступившие в органы прокуратуры обращения разрешаются с изучением копий судебных решений, материалов прокурорских проверок и иных материалов. При необходимости рассмотрения обращения может сопровождаться изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, истребованием нормативных документов, получением объяснений от граждан, а также должностных и иных лиц, действия которых обжалуются. Обращения, содержащие сведения о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получившие должной оценки правоохранительных органов и нижестоящих прокуроров, а также обращения по наиболее актуальным (резонансным) вопросам проверяются, как правило, с выездом на место либо за результатами разрешения таких обращений устанавливается контроль. Для обеспечения полноты и объективности проверок по любому обращению к их проведению могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости – заявители.

При разрешении обращений, рассмотрение которых взято на контроль (особый контроль), составляется мотивированное заключение, которое утверждается в Генеральной прокуратуре и Главной военной прокуратуре начальником структурного подразделения, в прокуратуре субъекта РФ – прокурором, заместителем прокурора, в нижестоящей прокуратуре – прокурором. Если по обращению (запросу) принесен протест или внесено представление, предъявлен иск или приняты иные меры прокурорского реагирования, заявителю сообщается об этом, а также он уведомляется о том, где впоследствии может получить информацию о результатах их рассмотрения.

По каждому обращению может быть принято одно из следующих решений:

1) «удовлетворено» – приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;

2) «удовлетворено повторное обращение» – принято решение об удовлетворении обращения, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и (или) по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения, а также по которому подтвердились факты волокиты и небрежности при рассмотрении предыдущего обращения, независимо от принятого по существу обжалуемых вопросов решения;

3) «отклонено» – требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;

4) «разъяснено» – разъяснены вопросы правового характера, в том числе при отсутствии в обращении просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств либо если к моменту рассмотрения обращения по нему уже принято решение компетентным органом;

5) «принято иное решение» – оставлено без разрешения, возвращено заявителю, приобщено к материалам надзорного (наблюдательного) производства, прекращена переписка;

6) «направлено» – направлено в течение 7-ми дней со дня регистрации для разрешения в другую прокуратуру, другое ведомство, другую организацию по принадлежности.

При отказе в удовлетворении обращения ответ заявителю должен быть мотивирован. В нем дается оценка всем приведенным заявителем доводам, обосновываются мотивы принятия решения о таком отказе. Ему должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Содержание устного обращения заносится в компьютерную базу данных либо в книгу регистрации приема посетителей. В случае если изложенные в нем факты и обстоятельства не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается соответствующая запись. В необходимых случаях гражданам даются устные разъяснения действующего законодательства, а также сообщается, куда и в каком порядке им следует обратиться. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Если же в обращении отсутствуют сведения, достаточные для его

разрешения, либо не представляется возможным понять существо вопроса, прокурор в ходе личного приема разъясняет заявителю предъявляемые к нему требования и предлагает восполнить недостающие данные.

В Генеральной прокуратуре прием граждан, представителей государственных и общественных организаций, а также иных лиц осуществляется приемной – отделом по приему граждан Управления по рассмотрению обращений и приему граждан. В прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратурах могут создаваться подобные подразделения (отделы). В прокуратурах районного уровня и приравненных к ним специализированных прокуратурах за данное направление деятельности обычно отвечает один из старших помощников прокурора. Однако личный прием на постоянной основе проводит руководитель прокуратуры и его заместители.

2. Сведения, размещенные в средствах массовой информации. Они нередко содержат данные о различных событиях, действиях, фактах, несчастных случаях, происшествиях и других случаях, порой приобретающих большой общественный резонанс. Нередко их проверка позволяет выявлять нарушения законности, организовывать проверки с учетом складывающейся ситуации.

В приказе Генпрокуратуры России от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественными организациями» прокурорам ставится задача ежедневно осуществлять мониторинг ведущих средств массовой информации в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. При этом особое внимание обращается на сведения о нарушениях прав и свобод граждан, нарушениях, допущенных при расследовании уголовных дел и др.

О средствах массовой информации как объектах мониторинга говорится и в других организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры. Так, в приказе Генпрокуратуры России от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением в жилищно-коммунальной сфере» сказано, что должен быть организован анализ сведений, характеризующих состояние законности в жилищно-коммунальной сфере при активном использовании для этого информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Согласно приказу Генпрокуратуры России от 19 ноября 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» мо-

мониторинг проводится в целях недопущения использования средств массовой информации, сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. В этом случае он используется как средство предупреждения и пресечения проявлений экстремизма.

В приказе Генпрокуратуры России от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» указано, что прокуроры должны организовать системный сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе статистических и иных данных органов государственной власти, местного самоуправления, научных учреждений, публикаций в средствах массовой информации. В качестве источника информации используется «Интернет» для мониторинга сайтов Минприроды России и иных уполномоченных в этой сфере органов, Росстата, общественных экологических организаций, новостных и других сайтов. По требующей оперативного вмешательства прокурора информации о нарушении закона незамедлительно организуются проверки. При выявлении данных, свидетельствующих об устойчивых негативных тенденциях в рассматриваемой сфере, в план работы прокуратуры включаются соответствующие надзорные мероприятия.

Терминологически под мониторингом понимается процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса, необходимой для принятия определенных решений. Он бывает двух видов: мониторинг параметра объекта (параметров); мониторинг состояния объекта (при наличии выполнения функции анализа параметров). В сфере прокурорского надзора мониторинг исполнения законодательства осуществляется через комплекс средств выявления нарушений законности, обеспечивающих организованное поступление в прокуратуру различной информации, необходимой для постоянного отслеживания состояния законности в той или иной сфере правовых отношений. Так, при осуществлении мониторинга исполнения законодательства при реализации той или иной государственной программы, прокурор получает от различных органов и организаций сведения о принятых правовых актах, результатах проведенных контролирующими органами проверок, появлении новых поднадзорных объектов, поступлении бюджетных средств и их использовании и т. д.

В Законе о прокуратуре не говорится о мониторинге как о правовом средстве выявления нарушений законности, но с его помощью могут быть обнаружены факты, требующие осуществления проверочных мероприятий. В связи с этим он применяется на практике и предусматривается необходимость использования его возможностей по некоторым направлениям прокурорского надзора. Как было показано, это находит свое отражение в ряде организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры.

3. Уведомления и сообщения, поступающие в органы прокуратуры. Они направляются должностными лицами и руководителями поднадзорных объектов в силу того, что обязаны это делать в соответствии с требованиями закона. Это требуется в таких случаях, когда о совершенных ими действиях или принятых решениях прокурор должен быть своевременно осведомлен и иметь возможность провести проверочные мероприятия, и при обнаружении нарушений законности предпринять соответствующие меры реагирования. Как правило, такие действия и решения связаны с возможностью неправомерное причинение вреда жизни или здоровью граждан либо иные тяжкие последствия.

Например, в ст. 15 федерального закона «О полиции» установлена обязанность письменного уведомления прокурора в течение 24-х часов о каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся в нем лиц. В такой же срок прокурор должен быть уведомлен о причинении гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия (ст. 19). Прокурору сообщается о применении водометов и бронемашин (ст. 22). Аналогичные положения содержит федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и ряд других федеральных законов. Так, ст. 26 и 30 федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предусмотрено, что начальник таможенного органа обязан сообщить прокурору не позднее 24-х часов о каждом случае применения оружия, физической силы, оружия или специальных средств, повлекшем телесные повреждения.

Следует отметить, что порядок такого уведомления может быть предусмотрен подзаконными правовыми актами. Например, в приказе Росгвардии от 30 сентября 2016 г. № 111 «Об утверждении Порядка информирования военнослужащим (сотрудником) войск национальной гвардии Российской Федерации своего непосредственного

командира (начальника), собственника помещения и (или) проживающих в нем граждан и прокурора о случае вхождения (проникновения) в жилое помещение» указано, какие сведения должны содержаться в письменном уведомлении на имя прокурора о вхождении (проникновении) в жилое помещение помимо воли проживающих (находящихся) в нем граждан.

В ст. 228.1 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) предусмотрено, что при групповом несчастном случае (два человека и более), тяжелом несчастном случае или несчастном случае со смертельным исходом работодатель (его представитель) в течение суток обязан направить извещение по установленной форме в указанные в данной статье органы, в том числе и в прокуратуру по месту происшествия несчастного случая, о происшедшем на судне – в прокуратуру по месту регистрации судна. Согласно ст. 230.1 ТК РФ один экземпляр акта о расследовании несчастного случая на производстве в 3-дневный срок после представления работодателю направляется в прокуратуру, в которую сообщалось о данном несчастном случае.

Статья 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации обязывает должностных лиц органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, в случае выявления фактов нарушения органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности направлять в органы прокуратуры информацию о фактах выявленных нарушений законов для принятия мер прокурором.

Статья 28.1 КоАП РФ устанавливает обязанность должностного лица, составившего протокол о временном запрете деятельности, уведомлять прокурора в течение 24-х часов обо всех случаях возбуждения дел об административных правонарушениях соответствующей категории и применения меры обеспечения в виде временного запрета деятельности до оформления акта о проведении проверки.

В соответствии со ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации при немедленном отобрании ребенка орган опеки и попечительства обязан незамедлительно уведомить об этом прокурора. Несмотря на то, что суд неподнадзорен прокуратуре, ст. 70 этого же кодекса закрепляет его обязанность уведомлять прокурора в случае, если при рассмотрении дела о лишении родительских прав обнаружены в действиях родителей (одного из них) признаки уголовно наказуемого деяния.

Таким образом, органы прокуратуры наделены широким кругом общенадзорных правовых средств, направленных на выявление нарушений законности, предусмотренных как Законом о прокуратуре, так и рядом других федеральных законов. Прокурорами рассматриваются обращения граждан и организаций, изучаются иная поступающая информация, ведется мониторинг средств массовой информации, осуществляется аналитическая работа, организуется проведение проверок, в том числе с выездом на место. В своей совокупности предпринимаемые прокурором действия и принимаемые им решения нацелены на выявление нарушений законности, выяснение их обстоятельств, а также причин и условий. Они обуславливают возникновение прокурорско-надзорных правоотношений, а также их развитие на начальном этапе своего развития.

3.3. Общенадзорные правовые средства, направленные на устранение выявленных нарушений законности

Выявленные прокурором нарушения законности обязывают его принять исчерпывающие меры, направленные на их устранение. Для этого им должны быть совершены соответствующие действия и приняты необходимые решения, составляющие содержание второго этапа развития прокурорско-надзорных правоотношений. Они зависят от характера вскрытых нарушений и поэтому отличаются некоторым многообразием. Правовая регламентация прокурорского реагирования на них содержится в статьях 22–25 Закона о прокуратуре.

В качестве одного из основных актов общенадзорного реагирования выступает *представление прокурора* об устранении выявленных нарушений законности. Оно носит универсальный характер и в нем могут содержаться также и требования об устранении способствующих выявленным нарушениям причин и условий, а ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности допустивших нарушения лиц. Так, в приказе Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указано, что в документах прокурорского реагирования следует излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц.

В соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить вскрытые ими нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение одного месяца со дня его внесения должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, и об этом в прокуратуру должно быть сообщено в письменной форме. Прокуроры должны осуществлять контроль за фактическим устранением выявленных нарушений и принципиально реагировать на случаи неисполнения предъявляемых требований. При необходимости и наличии такой возможности они принимают участие в рассмотрении актов реагирования.

Как правило, ответ на представление оформляется в форме официального письма на имя прокурора, в котором излагается позиция поднадзорного объекта на каждое выдвинутое в его адрес требование. В нем могут быть изложены обоснованные возражения на них, указываться на невозможность их исполнения полностью или в какой-то части. Как уже отмечалось, представление прокурора не подлежит безусловному исполнению, не обладает властно-распорядительным воздействием. Вместе с тем обязательно не только его рассмотрение поднадзорным объектом, но и принятие всех необходимых мер для устранения допущенных им нарушений законности. В противном случае может быть поставлен вопрос о привлечении его к административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора (ст. 17.7 КоАП РФ).

В представлении прокурора могут содержаться требования, обязывающие адресата совершить определенные действия – получить предусмотренное законом разрешение, установить то или иное оборудование, оформить документацию, ввести соответствующие должности, привести тот или иной объект в соответствие с установленными нормативами и т.д. Вместе с тем они должны оставлять поднадзорному объекту возможность выбора способа устранения допущенных им нарушений. Указание на совершение конкретных действий все же допускается, но только в тех случаях, когда их устранение не оставляет такого выбора. Так или иначе, требования прокурора должны быть понятны и не давать возможности многовариантного толкования.

В приказе Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указано, что при

осуществлении прокурорского надзора запрещается необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций, вовлечение органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами. Прокуроры должны исключить факты приостановления деятельности по производству и строительству объектов по своей инициативе, кроме случаев угрозы безопасности граждан. В ходе осуществления надзора запрещается использование полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений. При внесении актов реагирования прокуроры должны оценивать возможные негативные последствия исполнения предъявляемых требований, имея в виду, что они должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Как уже отмечалось, определенную специфику имеет применение представления в отношении контролирующих органов. Приказ Генпрокуратуры России № 195 предусматривает, что в надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение следует придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Прокурор должен проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности. При установлении фактов бездействия, по сути ненадлежащего осуществления данными органами своих контрольных полномочий, должен ставиться вопрос об ответственности их руководителей.

В ст. 23 Закона о прокуратуре предусмотрено право на *принесение протеста*. По сравнению с представлением его следует рассматривать как специальный акт прокурорского реагирования, поскольку он выступает в качестве правового средства устранения нарушений законности, допущенных в форме издания незаконного правового акта. Протест может быть принесен как на нормативно-правовой, так и на ненормативный правовой акт поднадзорного объекта. Такие акты могут быть приняты, например, вне рамок компетенции того или иного органа или должностного лица, полностью или в какой-то части не соответствовать федеральному закону или закону субъекта РФ. Бывают и такие ситуации, когда в силу требований закона конкретный орган должен издать определенный правовой акт, но не делает этого по каким-то причинам. В таких случаях имеет место нарушение закона в форме бездействия, что требует внесения прокурором представления либо обращения в суд с требованием о признании такого

бездействия незаконным и возложении на него обязанности издать предусмотренный законом правовой акт.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушений законности, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае удовлетворения предъявляемых им требований к письму прилагается копия правового акта, изменяющего опротестованный акт или признающего его утратившим силу.

Следует обратить внимание на то, что протест приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые его издали. Однако прокурор вместо этого вправе обратиться в суд в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством. В этом отношении имеются указания, изложенные в приказе Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195, согласно которым при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд. В данном контексте протест выступает в качестве оперативного средства прокурорского реагирования.

Как протесты, так и представления прокуроры могут применять исключительно в отношении поднадзорных объектов. Однако в ч. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре предусмотрено, что в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции России или федеральным законам, Генеральный прокурор информирует об этом Президента России. Такой подход выбран законодателем, по всей видимости, потому, что высший орган исполнительной власти не поднадзорен прокуратуре. Вместе с тем информирование высшего должностного лица государства необходимо для того, чтобы он имел возможность применить свои полномочия по устранению допущенного исполнительной властью нарушения законности в форме издания незаконного правового акта.

Протест, как акт прокурорского реагирования, может рассматриваться и в другом качестве. Он может быть принесен на решения, принимаемые судами и органами административной юрисдикции.

Так, согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе принести протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. В ст. 30.10 КоАП РФ предусмотрено, что не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные статьями 30.1-30.3 КоАП РФ. Вступившие же в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, а также решения по результатам рассмотрения жалоб и протестов могут быть опротестованы прокурором в порядке надзора (ст. 30.12 КоАП РФ). Право принесения такого протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Статья 31.6 КоАП РФ предусматривает, что судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, до рассмотрения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении приостанавливают его исполнение. Однако им не может быть приостановлено исполнение решений об административном аресте и административном приостановлении деятельности.

Устранение нарушений законности осуществляется также и с помощью *постановления прокурора*. Само по себе наименование данного акта прокурорского реагирования показывает, что речь идет о решении, снабженном властно-распорядительным воздействием. Как отмечалось, таковые не характерны для общего надзора, чего нельзя сказать о других отраслях прокурорского надзора. Поэтому постановление как средство общего надзора выступает в качестве исключения из правила, обусловленным характером нарушения закона, на устранение которого оно направлено, требующим немедленного восстановления нарушенных прав личности. В соответствии со ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Оно не подлежит обсуждению и должно быть незамедлительно исполнено.

Важным правовым средством устранения нарушений законности является *обращение прокурора в суд* с заявлением или исковым заявлением. В основном оно используется в следующих двух случаях:

1) восстановление законности в соответствии с действующим законодательством возможно только через судебные процедуры (лишение родительских прав, признание сделки недействительной, расторжение договора, приостановление деятельности предприятия и т. п.);

2) поднадзорный объект уклоняется от выполнения законных требований прокурора либо не согласен с его позицией, изложенной в представлении или протесте.

Также прокурор передает в суд постановление о возбуждении дела об административном правонарушении с материалами проверки, если в соответствии с законодательством его рассмотрение находится в сфере компетенции судебных органов. Более подробно об этом будет сказано ниже, в рамках рассмотрения правовых средств, направленных на привлечение к юридической ответственности.

Прокуроры обращаются в суды для того, чтобы добиться устранения выявленных нарушений законности, в целях защиты нарушенных прав граждан, законных интересов общества или государства, в том числе посредством возмещения вреда, причиненного в результате нарушений законодательства. Вместе с тем участие прокурора в суде в порядке гражданского или административного судопроизводства хоть и обусловлено в значительной степени решением надзорных задач, прокурорским надзором не является. Суд независим и состоит в числе поднадзорных прокуратуре объектов. В судебном процессе прокурор участвует на основе принципов состязательности и равноправия сторон. Несмотря на это, само по себе обращение в суд следует рассматривать как акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.

Основания обращения прокурора в суды и арбитражные суды предусмотрено как Законом о прокуратуре, так и многими другими федеральными законами. Оно регламентируется наряду с его процессуальным положением в ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ и КоАП РФ. Организационным вопросам данного направления деятельности прокуратуры специально посвящен приказ Генпрокуратуры России от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

Подводя итог сказанному, следует обратить внимание на то, что общенадзорные полномочия прокурора, направленные на устранение нарушений законности, хотя и не снабжены властно-распорядительным воздействием и рассчитаны на применение метода убеждения, в своей совокупности вполне соответствуют особенностям поднадзор-

ных сфер общественных отношений. Как было показано, если не удастся добиться восстановления законности в рамках прокурорско-надзорных правоотношений посредством внесения представлений и принесения протестов, для решения надзорных задач прокурор вправе использовать возможности судебной власти.

3.4. Общенадзорные правовые средства предупреждения нарушений законности

Существование института прокурорского надзора, а также непрерывная работа осуществляющих его должностных лиц уже сами по себе представляют важную гарантию обеспечения законности и правопорядка в государстве. Поднадзорные объекты нередко воздерживаются от допущения нарушений законов, зная о возможности проведения в их отношении прокурорских проверок и принятия по их результатам мер реагирования.

Действенное же влияние на состояние законности и правопорядка прокуратура способна обеспечить лишь при условии применения системы эффективных мер предупреждения нарушений законов. Работа по их выявлению и устранению, безусловно, необходима. Именно предупреждение (пресечение и профилактика) нарушений законности выступает системообразующим фактором в едином механизме прокурорской деятельности. Поэтому в системе правовых средств прокурорского надзора всех его отраслевых направлений законодательно установлен ряд полномочий прокурора предупредительного характера.

В общенадзорной деятельности к таковым следует отнести прежде всего *представление и предостережение*. Наряду с ними рядом федеральных законов предусмотрены случаи, когда прокурор санкционирует или согласует осуществление тех или иных действий, а также принятие решений поднадзорными объектами. Но и этими средствами предупреждение нарушений законности не ограничивается. В современных условиях прокуратурой осуществляется профилактическая деятельность, включающая в себя широкий круг самых разнообразных мер, система которых находится в режиме постоянного развития и совершенствования.

Как уже отмечалось, *представление* прокурора является универсальным актом прокурорского реагирования. Наряду с требованиями об устранении нарушений законов оно может включать в себя также и требования об устранении их причин и условий. Предъявление по-

следних направлено на предупреждение будущих нарушений, посредством снижения или даже полного исключения вероятности допущения нарушений законности.

Причины и условия нарушений законности могут быть различные. Причиной нередко является незнание или неправильное понимание тех или иных правовых установлений либо недостаточная квалификация должностных лиц. В качестве условий может выступать отсутствие надлежащего внутреннего контроля, попустительство, неспособность охранных систем и т. п. В связи с этим прокурору приходится требовать их устранения поднадзорным объектом или обращаться к вышестоящим по отношению к ним руководителям, которые обладают возможностью через рычаги управления воздействовать на подчиненных должностных лиц.

В качестве специального правового средства предупреждения правонарушений выступает такой акт прокурорского реагирования как *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях оно направляется в письменной форме соответствующим должностным лицам. Если же обнаруживаются готовящиеся противоправные деяния, содержащие признаки экстремистской деятельности, оно объявляется руководителям общественных (религиозных) объединений или иным лицам. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении прокурора, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

В указании Генпрокуратуры России от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» сказано, что прокурорам следует использовать предостережение о недопустимости нарушения закона как важнейшую меру предупреждения правонарушений. Также в нем предусмотрено, что оно применяется только в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры, а для профилактики нарушений законности при производстве дознания и предварительного следствия используются иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом.

Предостережение объявляется во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для его объявления должностному лицу могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, не влекущих уголовной ответственности, но могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным

или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной или уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяется. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) оно может быть объявлено должностному лицу дополнительно к применению иных средств прокурорского реагирования.

Предостережение не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Оно адресуется исключительно должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений, а также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Предостережение объявляется по результатам проведенных прокуратурой проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информации контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях. При этом от проверяемых лиц в обязательном порядке отбираются письменные объяснения.

Форма предостережения установлена указанием Ген прокуратуры России № 39/7. Оно должно быть объявлено под расписку непосредственно в прокуратуры. Однако в целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия оно может быть объявлено по месту работы лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов прокурорской проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования.

Должностное лицо или руководитель, которому объявлено предостережение, может обжаловать его вышестоящему прокурору либо в суд. Но юридическое лицо таким правом не обладает, поскольку предостережение носит личный характер и не затрагивает его интересы в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В случае удовлетворения жалобы предостережение признается недействительным. Об этом должностным лицом, принявшим такое решение, сообщается заявителю.

Для предупреждения нарушений законности прокуратура широко использует принцип публичности (гласности), который предполагает открытое освещение результатов прокурорской деятельности по

тем или иным ее направлениям. Такая информация способна оказывать психологическое воздействие на потенциальных правонарушителей, побуждать их отказаться от совершения противоправных деяний. Другими словами, она способствует формированию позитивного правосознания, развивает знания действующего законодательства. Прокуроры прибегают к различным способам его разъяснения, в том числе через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». На поднадзорные объекты рассылаются информационные письма, доводятся необходимые сведения при проведении различного рода совместных мероприятий (расширенные коллегии, координационные, селекторные и иные совещания и т.п.). Кроме того, прокуроры систематически выступают с докладами на заседаниях коллегиальных и иных органов государственной власти и местного самоуправления.

Как уже отмечалось, в целях наделения прокурора дополнительными возможностями по предупреждению нарушений законности законодатель предусматривает ряд случаев, когда для совершения определенных действий поднадзорным объектом им должна быть получена санкция или согласие прокурора, либо требуется согласование у него принимаемого решения. Как правило, это требуется в случаях, связанных с возможностью причинения такими действиями существенного вреда, ограничения прав и свобод личности или законных интересов организаций, наступления в их результате иных тяжких последствий. Тем самым создаются дополнительные правовые гарантии законности, одновременно являющиеся средствами прокурорского надзора предупредительного назначения.

Так, например, согласно ст. 77 НК РФ, арест имущества, являющийся способом обеспечения исполнения решения о взыскании налогов, пеней и штрафов, производится с санкции прокурора. Согласно приказу Генпрокуратуры России от 22 марта 2010 г. № 122 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов» при принятии решения о таком санкционировании прокурор проверяет законность и обоснованность постановления налогового органа, полноту представленных материалов. Санкция дается им не ранее принятия налоговым органом решения о взыскании налогов, пеней, штрафов в соответствии со ст. 46 НК РФ. Санкция о наложении ареста проставляется на первом листе постановления налогового органа и заверяется прокурора и пе-

чатую прокуратуры с указанием даты санкционирования. В случае же отказа в даче санкции, инициатору в письменной форме направляется информация с указанием конкретных недостатков и нарушений, допущенных при принятии и оформлении решения. В аналогичном порядке санкционируются решения налоговых органов о наложении ареста на имущество налогового агента-организации и плательщика сбора-организации, а также на общее имущество товарищей и имущество управляющих товарищей при ведении деятельности по договору инвестиционного товарищества.

При поступлении решения налогового органа о снятии ареста с имущества налогоплательщика-организации, а также о замене ареста имущества на залог имущества в соответствии со ст. 73 НК РФ проверяется его законность и обоснованность, а при наличии оснований прокурор принимает соответствующие меры прокурорского реагирования.

В ст. 156 *федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»* предусмотрено санкционирование прокурором ареста имущества, являющегося способом обеспечения исполнения решения таможенного органа о взыскании таможенных пошлин, налогов за счет иного имущества плательщика. Проверяется законность и обоснованность вынесенного постановления, при необходимости истребуются дополнительные документы. *Приказом Генпрокуратуры России от 26 октября 2009 г. № 344 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов»* предусмотрено, что решение о таком санкционировании либо отказе в даче санкции принимается прокурором не позднее следующего рабочего дня со дня получения постановления об аресте имущества. Оно направляется по почте заказным письмом либо вручается под расписку должностному лицу таможенного органа.

Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлена обязанность контрольно-надзорных органов согласовывать с прокуратурой плановые и неплановые проверки. Согласно ст. 10 данного закона прокурору направляется заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя. К нему прилагаются документы, обосновывающие ее законность и обоснованность.

По результатам его рассмотрения не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем его поступления, прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проверки или об отказе в ее согласовании. Оно оформляется в письменной форме в двух экземплярах, один из которых в день принятия решения представляется либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в орган контроля (надзора). В случаях, когда требуется незамедлительное проведение внеплановой выездной проверки, копия решения о ее согласовании направляется с использованием сети «Интернет». Формы всех этих решений приводятся в приложениях к приказу Генпрокуратуры России от 21 апреля 2014 г. № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления».

Внеплановые выездные проверки, при наличии исключительных оснований (причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия и т.д.) и условий, не терпящих отлагательства, могут быть проведены и без согласия прокурора. Орган контроля (надзора) приступает к их проведению незамедлительно, но при этом в течение 24 часов извещает органы прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления соответствующих документов. Прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

Следует обратить внимание на то, что согласование позволяет предупредить незаконные и (или) необоснованные проверки субъектов предпринимательской деятельности. Как показывает практика, прокуроры не согласуют значительное количество заявлений об их проведении (около 50 %). Вместе с тем, следует иметь в виду, что решения прокурора, как о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, так и об отказе в ее согласовании, могут быть обжалованы вышестоящему прокурору или в суд.

В ст. 9 *федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей...»* предусмотрен порядок согласования прокуратурой планов контрольно-надзорных органов о проведении проверок на год. Порядок же подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок, его представления в органы прокуратуры и согласования, а также его типовая форма устанавливаются *постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».*

Итак, в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы контроля (надзора) должны направлять проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры. Данные проекты рассматриваются прокурорами на предмет законности включения в них объектов контроля (надзора) и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, они вносят предложения руководителям контрольно-надзорных органов об устранении выявленных замечаний и о проведении в отношении отдельных юридических лиц или индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок. По итогам рассмотрения данных предложений контрольно-надзорные органы в срок до 1 ноября направляют в прокуратуру утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок. В срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, прокуроры обобщают поступившие от органов контроля (надзора) ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру для формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и размещения его на официальном сайте (genproc.gov.ru) в срок до 31 декабря текущего календарного года.

Как видим, правовые средства прокурорского надзора, направленные на предупреждение нарушений законности, весьма разнообразны. Это вполне оправдано с учетом состояния законности в Российской Федерации и необходимости эффективного использования заложенного в институте прокуратуры потенциала. Предупреждение нарушений законности нацелено на их искоренение. Наряду с представлением и предостережением прокуратурой ведется большая работа по санкционированию и согласованию действий и решений поднадзорных органов и должностных лиц.

3.5. Правовые средства, направленные на привлечение к юридической ответственности

Выявляемые прокуратурой нарушения законности различны по своему характеру, глубине и последствиям. Нередко они содержат в себе признаки того или иного правонарушения – преступления, административного или дисциплинарного проступка, конституционного деликта. Принятие мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности в каждом конкретном случае является правом и одновременно обязанностью прокурора. Важность этих мер заключается не только в обеспечении неотвратимости привлечения к юридической ответственности нарушителей законности, но и в осуществлении эффективной профилактики правонарушений. Вопросы юридической ответственности во многих случаях являются определяющими в оценке возможностей прокуратуры по реальному обеспечению законности в тех или иных сферах правовых отношений.

Следует обратить внимание на то, что рассматриваемая совокупность правовых средств имеет межотраслевое значение, так как прокуроры выявляют правонарушения, влекущие ту или иную установленную законом ответственность (за исключением конституционно-правовой), не только при осуществлении общего надзора, но и в ходе надзора за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, законностью исполнения уголовных наказаний.

Принятие прокурором мер, направленных на привлечение к уголовной ответственности

При выявлении нарушений законности, содержащих признаки преступного деяния, он вправе и обязан обеспечить начало уголовно-процессуальной деятельности по данному факту. Вместе с тем в настоящее время прокуроры не наделены правом возбуждения уголовных дел и не уполномочены производить их расследование. Однако закон предоставляет им возможность направления имеющихся материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ решение об их направлении в орган предварительного расследования принимается в форме постановления. Будучи поводом к возбуждению уголовного дела оно подлежит регистрации в Книге учета сооб-

щений о преступлениях (КУСП) и подлежит процессуальной проверке, как и любое другое сообщение о преступлении. При этом отказать в возбуждении уголовного дела следователь может лишь при условии получения на то согласия руководителя следственного органа (ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ).

Прокурорами могут быть выявлены нарушения законности, содержащие признаки преступления, не только при проведении надзорных проверок. Они могут стать известны в результате рассмотрения обращений граждан, их личного приема, а также из поступивших в прокуратуру материалов. Порядок действий прокурора при получении сообщений о преступлениях установлен *приказом Генпрокуратуры России от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»*. Их поступление по почте или иным средствам связи подлежит незамедлительной фиксации в КУСП. После этого они безотлагательно передаются в орган, уполномоченный проводить по ним процессуальную проверку в соответствии со статьями 144 и 151 УПК РФ. В случаях, когда о фактах готовящегося или совершенного преступления сообщается в ходе личного приема граждан, прокурор должен разъяснить заявителю порядок подачи заявления, сообщить наименование и адрес органа, обладающего полномочиями по его рассмотрению.

При необходимости принятия мер по сохранению следов преступления или совершения действий, обеспечивающих защиту интересов граждан и юридических лиц, прокурор немедленно уведомляет об этом заинтересованных лиц и компетентный орган следствия или дознания, о чем в КУСП делается соответствующая отметка. Само же сообщение и приложенные к нему документы безотлагательно направляются в орган предварительного расследования с использованием средств оперативной связи либо нарочным. Заявителю об этом незамедлительно сообщается письменным уведомлением, в котором указывается наименование и адрес данного органа.

Следует иметь в виду, что поступающие в органы прокуратуры обращения и заявления, в которых заявители выражают несогласие с решениями должностных лиц, принятыми ими в пределах предусмотренных законом полномочий, при отсутствии данных о признаках преступления, разрешаются в соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры. Поступающие же в органы прокуратуры анонимные заявления, в которых содержатся сведения о совершении преступления или при-

готовлении к его совершению, направляются в органы внутренних дел и другие правоохранительные органы для использования в оперативно-розыскной деятельности.

На основании ст. 144 УПК РФ прокурор вправе дать поручение органу дознания произвести проверку сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации. Редакция, главный редактор СМИ обязаны передать по требованию прокурора, следователя или органа дознания имеющиеся в его распоряжении документы и материалы, его подтверждающие, а также данные о лице, предоставившем содержащуюся в нем информацию, за исключением случаев, когда оно поставило условие о сохранении ее в тайне.

Принятие прокурором мер, направленных на привлечение к административной ответственности

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами, названы в ст. 1 Закона о прокуратуре в качестве одной из функций органов прокуратуры. Однако, по сути, данные полномочия представляют собой правовые средства, направленные на привлечение нарушителя законности к административной ответственности. Заметим, что прокуроры наделены лишь правом на возбуждение и расследование дел об административных правонарушениях, но не правом их рассмотрения и разрешения. Более того, в *приказе Генпрокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»* отмечается, что прокуратура не должна подменять иные государственные органы, то есть органы административной юрисдикции.

Право прокурора возбуждать дела об административных правонарушениях продублировано в ст. 1, 22, 25, 27 и 33 Закона о прокуратуре, а также предусматривается в ст. 25.11 и 28.4 КоАП РФ. Согласно содержащимся в них правовым нормам при осуществлении надзора прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. При этом предусмотрено, что дела о целом ряде правонарушений, которые перечислены в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ могут быть возбуждены исключительно прокурором. Вместе с тем, если по результатам рассмотрения поступивших в органы прокурату-

ры обращений, указывающих на наличие события административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, прокурором будет установлено отсутствие оснований для административного преследования, он обязан вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ).

По общему правилу, прокуроры вправе возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении поднадзорных ему объектов, то есть должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. В ст. 2.4 КоАП РФ предусмотрено, что должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом под должностным лицом КоАП РФ понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Кроме того, прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении в отношении юридического лица, поскольку ст. 28.4 КоАП РФ позволяет ему возбуждать дела о любых административных правонарушениях. Вместе с тем, данное правило не распространяется на граждан, которые не входят в круг поднадзорных прокуратуре объектов.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится мотивированное постановление. Оно должно содержать те же сведения, что и протокол об административном правонарушении, перечисленные в ст. 28.2 КоАП РФ. К ним относятся:

дата и место составления; должность, фамилия и инициалы составившего его прокурора; сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; место, время совершения правонарушения; событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела. Принимая такое решение, прокурор должен рассмотреть имеющиеся в материалах прокурорской проверки доказательства с точки зрения их относимости, допустимости и достаточности. Его постановление, в отличие от протокола об административном правонарушении, составляется не на официально утвержденном и являющимся документом строгой отчетности бланке, а в соответствии с требованиями, предъявляемыми к актам прокурорского реагирования.

По общему правилу, постановление о возбуждении дела прокурор выносит немедленно после выявления правонарушения. Однако оно может быть вынесено в течение 2-х суток с момента его выявления в тех случаях, когда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело. Упомянутый приказ Генпрокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 требует, чтобы в ходе проведения проверки при наличии признаков административного правонарушения прокуроры принимали исчерпывающие меры к сбору и фиксации доказательств. При невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте они должны обеспечить составление документа (акта проверки), содержащего сведения и данные, аналогичные предусмотренным в частях 4 и 6 ст. 27.8 КоАП РФ, а в случае применения установленных способов фиксации доказательств должна быть сделана соответствующая запись.

В ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрено, что если прокурор принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, то должен вынести соответствующее постановление немедленно после выявления факта совершения правонарушения. Административное расследование проводится в случаях, если после выявления правонаруше-

ния в перечисленных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ сферах деятельности требуется производство экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Постановление прокурора должно содержать сведения, указанные в ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ. Его копия в течение суток вручается под расписку либо высылается должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. Сроки административного расследования могут быть продлены прокурором посредством вынесения соответствующего постановления.

Когда же административное расследование проводится не прокурором, а органом административной юрисдикции, то по его окончании составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Копии данных документов подлежат направлению прокурору, возбудившему дело об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ при составлении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении прокурор обязан ознакомить с ним и разъяснить права должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства, их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ. Об этом в нем делаются соответствующие записи. Привлекаемые к административной ответственности лица вправе представить объяснения и замечания по его содержанию, которые впоследствии к нему прилагаются. Постановление подписывается прокурором, а также должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае их отказа от подписания постановления, в нем делается соответствующая запись. Копия постановления вручается под расписку, как данным лицам, так и потерпевшему (при наличии такового). Если же эти лица извещены в установленном порядке, но не явились, то прокурор может вынести постановление в их отсутствие. В течение 3-х дней он обязан направить его копию тому лицу, в отношении которого оно вынесено.

В соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ, постановление прокурора в течение 3 суток с момента его вынесения направляется судье, в орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Однако в случае, если оно вы-

несено о возбуждении дела об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, то оно должно быть передано на рассмотрение судьи немедленно после его вынесения.

Следует иметь в виду, что если постановление составлено или оформлены другие материалы дела неправомочным лицом, а также если оно неправильно составлено или неправильно оформлены другие материалы дела, имеет место неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, то при подготовке к его рассмотрению судьей или органом (должностным лицом) может быть вынесено определение о возвращении постановления прокурору. Последнему дается не более 3-х суток для устранения недостатков, в течение которых материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями направляются указанным судьей или органу (должностному лицу) в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Согласно ст. 25.11 КоАП РФ, прокурор должен быть извещен о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по его инициативе. Он вправе принимать участие в его рассмотрении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по возникающим вопросам. Законом о прокуратуре (ст. 25) предусмотрено, что о результатах рассмотрения дела уполномоченные органы (должностные лица) обязаны сообщить ему в письменной форме. Если же прокурор признает принятое решение незаконным и (или) необоснованным, то он вправе принести на него протест.

Принятие прокурором мер, направленных на привлечение нарушителей законности к дисциплинарной ответственности

Согласно ч. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к «иной установленной законом ответственности». К такой «иной» ответственности можно отнести, в частности, дисциплинарную и материальную ответственность. Сам прокурор не вправе привлекать должностных лиц и иных работников поднадзорных объектов к данным видам юридической ответственности, но может поставить вопрос об этом в представлении, которое вносится на имя обладающего дисциплинарными пол-

номочиями руководителя поднадзорного органа или организации либо вышестоящего по отношению к нему руководителя.

Принятие прокурором мер к привлечению нарушивших закон лиц к дисциплинарной ответственности является важнейшим средством предупреждения нарушений законности в деятельности поднадзорных объектов. На практике имеют место случаи, когда оно влечет за собой весьма серьезные последствия, вплоть до отстранения от должностей высокопоставленных должностных лиц.

В соответствии со ст. 22 *ТК РФ* привлекать работников к дисциплинарной и материальной ответственности имеет право работодатель. В ст. 330 данного кодекса предусмотрено, что дисциплина работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, регулируется также и положениями (уставами) о дисциплине, устанавливаемыми федеральными законами¹. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Согласно ст. 192 *ТК РФ*, за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. При их наложении должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Прокурору сообщается в установленный ст. 24 Закона о прокуратуре месячный срок о результатах рассмотрения его требований о привлечении работника к дисциплинарной ответственности. Если к данному работнику было применено дисциплинарное взыскание, то должна прилагаться надлежащим образом заверенная копия приказа (распоряжения) о его привлечении к дисциплинарной ответственности или выписка из него.

В ст. 57 *Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* преду-

¹ См., например: ст. 37 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации; постановления Правительства РФ от 2.09.2000 № 708 «Об утверждении Устава о дисциплине работников рыбопромыслового флота Российской Федерации» от 23.05.2000 № 395 «Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта».

смотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы. Прокурору направляется копия заключения, составленного по результатам служебной проверки. В случае применения к служащему мер дисциплинарной ответственности, направляется также и акт о применении дисциплинарного взыскания.

Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов установлены целым рядом федеральных законов, а также принятыми в соответствии с ними положениями и уставами. Вопросы службы в органах внутренних дел в настоящее время регламентируются *федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* и *Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации*¹. В ст. 15 данного закона установлено, что за нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел налагаются дисциплинарные взыскания. В ст. 49 дается понятие нарушения служебной дисциплины (дисциплинарного проступка), в качестве которого может, в частности, выступать виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении законодательства Российской Федерации, неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей.

Согласно ст. 50 рассматриваемого федерального закона, на сотрудника органов внутренних дел могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел. Правом их наложения обладают прямые руководители (начальники), но в пределах компетенции, предоставленной им руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему руководителю (начальнику), обладает и прямой руководитель (начальник). Если на сотруд-

¹ Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377.

ника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель (начальник) не имеет права налагать, он ходатайствует о его наложении перед вышестоящим руководителем (начальником). Перед наложением взыскания по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя может быть проведена служебная проверка.

Внесшему представление прокурору направляется копия приказа руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания. При установлении совершения им коррупционного правонарушения составляется акт о наложении взыскания.

Что касается *материальной ответственности*, то, по всей видимости, прокурор вправе поставить вопрос о привлечении к ней должностных лиц и других работников органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий, учреждений, организаций. Данный вопрос ставится перед теми лицами, которые имеют право применять материальную ответственность. Согласно ст. 22 ТК РФ привлекать работников к материальной ответственности вправе работодатель. В ст. 232 ТК РФ предусмотрено, что сторона трудового договора (работодатель или работник), причинившая ущерб другой стороне, обязана его возместить. Материальная ответственность стороны трудового договора наступает за ущерб, причиненный ею другой стороне договора в результате ее виновного противоправного поведения (действий или бездействия), если иное не предусмотрено ТК РФ или иными федеральными законами (ст. 233).

Следует обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 15 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342 за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством.

Принятие прокурором мер, направленных на привлечение к конституционно-правовой ответственности

Действующим законодательством он наделен правом на принятие данных мер, что следует признать важной гарантией законности в

деятельности ряда выборных органов и должностных лиц субъектов РФ и местного самоуправления.

Согласно ст. 3.1 *федерального закона от 6 октября 1999 г. №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции России, федеральных конституционных законов и федеральных законов, обеспечивают соответствие им конституций (уставов) и законодательных актов субъектов РФ, а также осуществляемой ими деятельности. В случае же принятия нормативных правовых актов, им противоречащим и повлекшим за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в соответствии с Конституцией России и рассматриваемым федеральным законом.

В ст. 9 названного закона установлено, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае их роспуска высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или Президентом России. В этой же статье названы основания, при наличии которых может быть принято решение о роспуске. Все они связаны с допущением нарушений действующего законодательства.

Аналогичные приведенным положения содержатся в ст. 72–74 *федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*. Так, в ст. 73 в качестве меры ответственности представительного органа местного самоуправления перед государством выступает его роспуск на основании закона субъекта РФ, проект которого готовит высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Предусмотрена ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством. Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть издан правовой акт об отрешении его от должности в следующих случаях:

– издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены судом, а должностное лицо в течение 2-х месяцев со дня вступления в силу его решения либо в течение иного предусмотренного решением срока не приняло в пределах своих полномочий мер по его исполнению;

– совершение действий, в том числе издание правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности России, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено судом, а должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по его исполнению.

В приказе Генпрокуратуры России от 2 октября 2007 г. №155 сказано, что в случае выявления конституционно-правовых деликтов прокуроры должны инициировать перед уполномоченными органами государственной власти субъекта РФ вопрос о возможности применения правовой ответственности на основании положений двух названных выше федеральных законов. Предварительно во всех случаях должно быть внесено представление руководителю соответствующего органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Понятно, что принятие прокурором мер по привлечению нарушителей законности к конституционно-правовой ответственности не рассчитано на частое применение. Однако следует признать, что наличие такой возможности объективно востребовано и является существенным дополнением системы правовых средств прокурорского надзора.

3.6. Особенности прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов

Правовые акты поднадзорных объектов изучаются прокурорами в рамках выездных проверок, предметами которых предусматривает-

ся выяснение вопроса об их соответствии закону. При необходимости они могут быть запрошены в прокуратуру. Однако правотворческая деятельность, в частности, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления осуществляется на постоянной основе. Поэтому прокурорский надзор за соответствием всего этого массива правовых актов федеральному законодательству организуется непрерывно. Его цель состоит в обеспечении единства правового пространства в Российской Федерации. При этом важное значение имеет и надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти.

Данное направление прокурорского надзора от других направлений общенадзорной деятельности отличается как по кругу применяемых правовых средств выявления, устранения и предупреждения нарушений законности, так и в организационном плане. В совокупности данные факторы позволяют определить его место в общем надзоре в качестве его подотрасли. Он находится в тесной связи с правотворческой деятельностью прокуратуры, а также проводимой ими работой по производству антикоррупционных экспертиз.

В приказе Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 говорится о том, что надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами осуществляется независимо от поступления информации о нарушениях законности. В целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов РФ законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству, прокуроры налаживают необходимое взаимодействие с представительными органами, обеспечивают непосредственное участие в правотворческом процессе, особенно в разработке законопроектов, имеющих принципиальное значение.

Как уже отмечалось, специальным организационно-распорядительным актом Генеральной прокуратуры, принятым по рассматриваемому направлению деятельности прокуратуры, выступает приказ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». В нем обращено внимание на то, что в результате принятия не-

законных нормативных правовых актов, а также правовой неурегулированности значительной части социально значимых общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения.

Данный приказ нацеливает прокуроров на предупреждение принятия поднадзорными объектами правовых актов. Он требует их активного участия в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан. Они должны своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти. Им следует своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам. Осуществляется учет и ведется реестр изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения. В случаях же отклонения представленных замечаний на проекты законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, прокуроры направляют информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования ими права отклонить законы, муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти.

Следует обратить внимание на то, что прокуроры не запрашивают каждый принятый органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормативный правовой акт. Как правило, организуется их постоянное поступление для проверки на соответствие законам. При этом каждый правовой акт должен быть изучен в течение 30 дней со дня принятия или внесения изменений. Результаты проверок нормативных правовых актов и принятые по их результатам меры прокурорского реагирования учитываются в соответствующем реестре.

Прокуроры обязаны безотлагательно реагировать посредством принесения *протестов* на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции России и

федеральному законодательству. В случаях несогласия органов публичной власти с их позицией либо затягивания вопроса о приведении нормативного правового акта в соответствие с законом они обращаются с заявлениями в суды. Прокуроры должны добиваться реального исполнения заявленных ими требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативно-правовых актов в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством. Для этого осуществляется надзор за исполнением решений судов о признании их недействующими или противоречащими закону.

В связи с тем, что федеральное законодательство постоянно меняется, прокуроры должны отслеживать все изменения и отслеживать те действующие нормативно-правовые акты субъектов РФ и местного самоуправления, которые должны быть приведены в соответствие с ними. С этой целью в течение месяца осуществляются их сверки с произошедшими на федеральном уровне изменениями. По результатам сверок составляются акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством.

При выявлении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, прокурор вносит в адрес поднадзорного объекта *представление*, в котором в обязательном порядке ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

При необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд РФ, согласованный с управлением Генеральной прокуратуры в федеральном округе, направляется в Генеральную прокуратуру. Непосредственному обращению в Генеральную прокуратуру с проектом соответствующего запроса должна предшествовать попытка урегулирования ситуации в ходе последовательного диалога прокуратуры субъекта РФ с высшим должностным лицом субъекта РФ и региональным парламентом (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т.п.). Следует обратить внимание на разнообразие названных в круглых скобках форм, посредством которых прокурор

может добиваться устранения нарушений законности, допущенных в форме издания правового акта, не соответствующего закону.

В ст. 9.1 Закона о прокуратуре предусмотрено, что прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой порядке¹ и согласно методике, определенной Правительством России², проводит *антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов* федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Данная работа непосредственно примыкает к осуществлению надзора за соответствием законам правовых актов, поскольку также подразумевает их детальное изучение. Однако экспертиза предполагает их проверку с целью установления наличия или отсутствия в них коррупциогенных правовых норм. При выявлении таковых требуется прокурорское реагирование, направленное на их исключение из действующего нормативно-правового акта.

Согласно ч. 2 ст. 1 федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Вместе с тем, прокуратура осуществляет антикоррупционную экспертизу не всех действующих в России нормативно-правовых актов. В ст. 3 рассматриваемого федерального закона определена компетенция каждого из органов государственной власти по ее проведению. В ней предусмотрено, что на прокуроров возлагается антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Выявленные коррупциогенные факторы в проверяемых прокуратурой нормативно-правовых актах следует рассматривать в качестве нарушений закона, поскольку запрет на их наличие ставит их в положение не соответствующих требованиям законности. Такой подход обосновывает в целом надзорную природу деятельности прокуратуры по проведению антикоррупционных экспертиз.

Согласно ст. 9.1 Закона о прокуратуре, при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, издавшим этот акт, *письменное требование* об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Данное требование может быть отозвано прокурором до его рассмотрения. Если же оно не было отозвано, то подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок со дня поступления. Требование, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на его ближайшем заседании. О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается прокурору, его внесшему. Однако следует иметь в виду, что закон предусматривает возможность обжалования требований вышестоящему прокурору или в суд.

В приказе Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400, посвященном организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, указывается, что руководители органов прокуратуры должны лично участвовать в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъек-

ектов РФ или представительных органов местного самоуправления при рассмотрении требований. Рассмотрение же требований, направленных в иные органы государственной власти и местного самоуправления, организации и должностным лицам, должно осуществляться с участием представителей прокуратуры. При этом прокурорские работники должны занимать активную позицию, разъяснять негативные последствия практики правоприменения нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы.

В ст. 4 федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения (внесение изменений в нормативный правовой акт, отмена нормативного правового акта или его отдельных норм, разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор). Форма требования прокурора приведена в приложении к приказу Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400.

В целом деятельность прокуратуры по осуществлению надзора за законностью правовых актов содержит в себе весь комплекс правовых средств, позволяющий своевременно выявлять те из них, которые не соответствуют закону, реагировать на них. Ознакомление с их проектами позволяет предупреждать их издание в будущем. Проводимая наряду с надзором антикоррупционная экспертиза касается наиболее важных правовых актов и способна оказать серьезное влияние на состояние законности в стране, способствует искоренению коррупционного поведения. Она вполне соответствует традиционному назначению российской прокуратуры, органично вписывается в систему ее функций.

3.7. Правотворческая деятельность прокуратуры Российской Федерации

Согласно ч. 4 ст. 1 Закона о прокуратуре, участие в правотворческой деятельности является одним из направлений деятельности (функцией) органов прокуратуры. В ст. 9 данного закона сказано, что если прокурор в ходе осуществления своих полномочий установит необходимость совершенствования действующих правовых актов, он

вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы предложения об изменении, дополнении либо об отмене или, наоборот, о принятии тех или иных законов или подзаконных нормативно-правовых актов.

Как уже отмечалось выше, Генеральная прокуратура не обладает правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Однако, обеспечивая законность посредством надзора за законностью, выполняя ненадзорные функции в подавляющем большинстве сфер правовых отношений, складывающихся в правовом пространстве Российской Федерации, прокуроры сталкиваются с несовершенством законодательства, пробельностью и противоречивостью нормативных установлений на разных уровнях. Вместе с тем на федеральном уровне для реализации правотворческих предложений им приходится обращаться в адрес тех органов государственной власти, которые наделены правом законодательной инициативы¹.

В конституциях и уставах ряда субъектов РФ предусмотрено право законодательной инициативы прокуроров данных субъектов. Кроме того, прокуратура имеет возможность в рамках взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления представлять им свои предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативно-правовых актов.

Впервые Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры было утверждено *приказом Генпрокуратуры России от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»*. Также им утверждена форма реестра изученных проектов правовых актов, направленных предложений и замечаний, а также результатов их рассмотрения. В нем прямо говорится о том, что взаимодействие с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, и участие в правотворческой деятельности прокурорам следует подчинить задачам обеспечения соответствия принимаемых нормативных правовых актов федерально-

¹ Согласно ст. 104 Конституции России, данным правом обладают: Президент России, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, Правительство России, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ.

му законодательству, потребностям в правовом регулировании общественных отношений, максимально используя для этого предоставленные законом полномочия.

Правотворческая деятельность в рамках единства целей и задач является неотъемлемым направлением деятельности прокуратуры. Данная функция не является надзорной, но организационно, как уже отмечалось, примыкает к надзору за законностью правовых актов. В рамках сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления прокуроры на регулярной основе:

- участвуют в подготовке данными органами проектов законов и других нормативных правовых актов;
- участвуют в работе соответствующих комитетов, комиссий, рабочих групп;
- осуществляют правовую экспертизу проектов нормативных актов, готовят по ним заключения и другие документы;
- оказывают муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их соответствие федеральному законодательству.

Подразделения прокуратур и прокурорские работники, ответственные за реализацию правотворческой функции, осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии с другими органами и подразделениями единой системы прокуратуры, а также с научными и образовательными организациями. При этом широко используются материалы прокурорских проверок и судебной практики, различные статистические данные.

В Генеральной прокуратуре функционирует Правовое управление, которое обеспечивает участие Генеральной прокуратуры и подчиненных ей органов и организаций в правотворческой деятельности, координирует правотворческую деятельность структурных подразделений центрального аппарата. Им обеспечивается взаимодействие Генеральной прокуратуры с субъектами права законодательной инициативы, организуется мониторинг законодательства и правоприменительной практики с целью дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования и практики применения законодательства.

Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры установлены следующие основные ее направления:

- инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры;
- участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти;
- подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты;
- участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

В прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним специализированных прокуратурах, как правило, имеются должности старших прокуроров по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Также в них могут создаваться самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и обеспечению взаимодействия с названными органами. Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры установлены основные задачи и средства их решения. Районные и городские прокуратуры осуществляют правотворческую деятельность на муниципальном уровне, специализированные – в пределах установленной для них компетенции.

Завершая рассмотрение общенадзорной деятельности прокуратуры, следует обратить внимание на то, что она представляет собой модель и характеризует механизм осуществления прокурорского надзора в целом. В дальнейшем, при освещении специальных отраслевых надзорных направлений, будет обращено внимание на то, каким образом он приспосабливается к специфическим условиям, трансформируется сообразно практическим потребностям обеспечения законности, защиты прав и свобод личности, законных интересов общества и государства.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие элемент составляют предмет общего надзоры прокуратуры?
2. В чем состоят пределы общего надзора?
3. Назовите основные организационно-распорядительные Генеральной прокуратуры РФ, изданные по вопросам общенадзорной деятельности прокуратуры.
4. Каковы организационные особенности общенадзорной деятельности?

5. С помощью каких правовых средств прокуроры выявляют нарушения законности при осуществлении общего надзора?
6. Как организовано рассмотрение обращений, поступающих в органы прокуратуры?
7. Назовите и охарактеризуйте правовые средства прокурорского надзора, направленные на устранение выявленных в ходе общенадзорной деятельности нарушений законности.
8. Каким образом ведется работа по предупреждению нарушений законов в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры?
9. Какими полномочиями обладает прокурор для привлечения совершивших правонарушения лиц к юридической ответственности?
10. В чем состоят особенности надзора за законностью правовых актов?
11. Что представляет собой деятельность прокуратуры по антикоррупционной экспертизе правовых актов?
12. Раскройте содержание правотворческой деятельности органов прокуратуры. Как организуется данная работа?

Глава 4

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ УГОЛОВНЫЕ НАКАЗАНИЯ, СЛЕДСТВЕННЫХ ИЗОЛЯТОРОВ ПРИ СОДЕРЖАНИИ ПОД СТРАЖЕЙ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

4.1. Предмет, пределы и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений

Раздел III Закона о прокуратуре содержит главу 4, регламентирующую направление прокурорского надзора, которое может рассматриваться в качестве самостоятельного, обладающего рядом существенных особенностей. На первый взгляд, круг полномочий прокурора в целом схож с тем, который реализуется при осуществлении общего надзора. Однако это не совсем так, поскольку речь идет об обеспечении средствами прокурорского надзора законности в весьма специфической сфере правоотношений, складывающихся по поводу схожих по своему характеру видов государственной деятельности, направленных на реализацию уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, а также наиболее строгих мер уголовно-процессуального принуждения.

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, выступает в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора. По сравнению с общим надзором прокурор наделяется рядом властно-распорядительных полномочий, позволяющих обеспечивать законность в данной, весьма специфической, сфере государственной деятельности. Главной его задачей является *защита средствами прокурорского надзора прав и свобод лиц*:

а) отбывающих уголовные наказания, и прежде всего, связанные с лишением свободы;

б) подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, задержанных в уголовно-процессуальном порядке или заключенных под стражу;

в) подвергнутых назначаемым судом мерам принудительного характера (уголовно-правовым и уголовно-процессуальным).

Те из них, которые подвергнуты изоляции, обладают гораздо меньшим объемом возможностей по защите своих прав и законных интересов по сравнению с тем, что доступен другим гражданам. Поэтому надзорная деятельность прокурора является необходимой гарантией их надлежащей охраны и защиты. Они должны неукоснительно соблюдаться органами и должностными лицами, исполняющими уголовные наказания и иные меры государственного принуждения. Не должны устанавливаться дополнительные ограничения, не предусмотренные законом, не обусловленные режимом содержания. При этом следует отметить, что по международным стандартам, соблюдение прав арестованных и осужденных является важнейшим критерием оценки наличия или отсутствия в той или иной стране элементарных условий для учреждения и развития принципов правовой государственности.

Рассматриваемое направление прокурорского надзора осуществлялось самого момента учреждения прокуратуры в России. Так, первый генерал-прокурор Павел Ягужинский однажды отобрал и защитил арестованного, к которому сама царица со слугами применяла изощренные пытки. В XIX веке данный надзор был нормативно установлен как неотъемлемая функция прокуратуры, а прокуроры были наделены специальными правами для его осуществления. В настоящее время он установлен в Законе о прокуратуре как самостоятельная отрасль. Исходя из громоздкости данного в законе наименования, на практике нередко ее обозначают как «надзор соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний» либо как «надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях». Однако ни одно из них, как будет показано ниже, не охватывает его предмет ни по кругу поднадзорных объектов, ни по объему законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор.

Сказанное выше вполне обстоятельно отражено в регламентирующем данную отрасль надзора *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»*. Она названа в качестве одной из составных частей функции защиты конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей,

отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, а также содержащихся в дисциплинарных воинских частях. Ее предмет и пределы, а также реализуемые в ее рамках полномочия прокурора предусмотрены в специальной главе 4, которая состоит в разделе III Закона о прокуратуре. Наряду с названным основным организационно-распорядительным актом действует *приказ Генпрокуратуры России от 8 августа 2011 г. № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)»*, раскрывающий особенности надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов).

Предмет данного надзора установлен ст. 32 Закона о прокуратуре, и включает в себя следующее:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством России прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Соответственно, прокуратура должна обеспечить исполнение администрациями названных органов и учреждений требований, прежде всего, *Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ), закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-І «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»*, а также *федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»*. Ими же, в свою очередь, предусмотрен целый ряд подзаконных правовых актов, которые также составляют предмет надзора прокуратуры. Действуют и многочисленные федеральные законы, регламентирующие те или иные права и свободы человека и гражданина, которые в полной мере или в рамках установленных ограничений принадлежат осужденным, задержанным, заключенным

под стражу, иным названным выше лицам. Их соблюдение также подлежит проверке надзирающим прокурором.

Конкретизируем состав объектов, за исполнением законов которыми осуществляется отраслевой надзор. К ним относятся *администрации*:

- органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, которые исполняют уголовные наказания, как связанные, так и не связанные с лишением свободы (колонии разных режимов, тюрьмы, уголовно-исполнительные инспекции);

- мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений – следственных изоляторов (СИЗО) уголовно-исполнительной системы, изоляторов временного содержания (ИВС) органов внутренних дел и пограничных органов ФСБ России, гауптвахт (ст. 7 и 11 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»);

- психиатрических стационаров, в которых исполняются назначаемые судом принудительные меры медицинского характера;

- учреждений, исполняющие уголовно-правовые меры воспитательного характера в отношении несовершеннолетних.

Следует отметить, что именно администрации перечисленных органов и учреждений названы в главе 4 Закона о прокуратуре в качестве поднадзорных объектов. Учреждения уголовно-исполнительной системы являются основными субъектами исполнения уголовных наказаний, в том числе и не связанных с лишением свободы. Так, уголовно-исполнительные инспекции являются учреждениями, которые исполняют в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством уголовные наказания в отношении лиц, осужденных без изоляции от общества (обязательные работы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы, исправительные работы), а также осуществляют контроль за поведением условно осужденных и осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено, предупреждение преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в инспекциях¹.

Места содержания под стражей перечислены в ст. 7–12 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и об-

¹ Постановление Правительства РФ от 16.07.1997 № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности».

виняемых в совершении преступлений». СИЗО являются учреждениями, однако, например, ИВС органов внутренних дел являются подразделениями полиции. Поэтому о существовании администраций последних говорить не вполне корректно.

Наряду с администрациями уголовно-исполнительное законодательство наделяет полномочиями также и руководителей (начальников) органов и учреждений. Так, в ст. 15 *федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»*, а также более детально в *приказе Минюста России от 14.10.2005 № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы»* предусмотрено, что обеспечение режима в следственных изоляторах, поддержание в них внутреннего распорядка возлагается на администрацию следственного изолятора, а также на их сотрудников, которые несут установленную законом и ведомственными нормативными актами ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

К начальникам мест содержания под стражей относятся:

- начальники следственных изоляторов;
- начальники учреждений, исполняющих наказания;
- начальники изоляторов временного содержания;
- командиры пограничных частей, в ведении которых находятся изоляторы временного содержания;
- командиры войсковых частей (кораблей), в ведении которых находятся гауптвахты;
- начальники гарнизонных гауптвахт.

Таким образом, состав администрации каждого вида учреждений уголовно-исполнительной системы может быть не одинаков. В XIX веке во главе мест заключения стояла администрация, в состав которой входили: начальник тюрьмы, его помощники, тюремные священники, врачи, фельдшеры, тюремные надзиратели и иные чиновники тюремной стражи.

Понятие «администрация» происходит из латинского слова *administratio* и семантически близко к таким понятиям, как управление и руководство. В состав администрации включаются те лица, которые наделены руководящими, управленческими функциями, правом применения мер поощрения и взыскания, а также младшие инспекторы во время выполнения ими служебных обязанностей. Однако, согласно ст. 119 УИК РФ, правом применения мер поощрения и

взыскания наделены лишь начальники исправительных учреждений или лица, их замещающие, а также начальники отрядов.

Следует отметить, что в рамках рассматриваемой отрасли надзора к поднадзорным прокуратуре объектам относятся администрации не только исправительных учреждений, но и целого ряда иных учреждений (СИЗО, ИВС, уголовно-исполнительных инспекций, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, учебно-воспитательных учреждений закрытого типа и др.).

Если же исходить из положений ст. 21 Закона о прокуратуре, то под администрацией следует понимать органы управления соответствующих учреждений (исправительных колоний, следственных изоляторов и т.д.), их руководителей, а также иных лиц, являющихся должностными. Поэтому, например, нельзя считать представителем администрации военнослужащего, осуществляющего охрану в исправительном учреждении.

К поднадзорным прокуратуре объектам относятся и администрации организаций, индивидуальные предприниматели, в которых работают осужденные лица. На них возлагаются некоторые обязанности, связанные с исполнением уголовных наказаний в виде лишения осужденного права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Кроме того, это органы, уполномоченные аннулировать разрешения (лицензии) на осуществление определенных видов деятельности, исполняющие наказания в виде лишения права заниматься лицензируемой или требующей специального разрешения деятельностью. Однако надзор за выполнением данных обязанностей может осуществляться посредством общенадзорных полномочий.

То же самое касается организаций, которые обеспечивают труд осужденных, занимаются образовательной деятельностью в колониях. В части, не урегулированном уголовно-исполнительным законодательством, прокуратура проводит в их отношении общенадзорные проверки на предмет соблюдения трудовых прав работников, правил охраны труда и безопасности на производстве, законодательства об образовании.

Также напомним, что прокурорский надзор за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных в административном порядке осуществляется в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры. Они не включены в состав тех администраций, которые перечислены в ст. 32 Закона о прокуратуре. Право про-

курора освобождать административно задержанных предусмотрено КоАП РФ и ст. 22 Закона о прокуратуре, регламентирующей общенadzорные полномочия прокурора.

Кроме администраций учреждений, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами управления уголовно-исполнительной системы, а также за их руководителями и другими должностными лицами. В них не содержатся осужденные, задержанные, заключенные под стражу и иные лица. Перечисленные поднадзорные объекты осуществляют управление подведомственными учреждениями. Так, органам ФСИН России подведомственны все колонии, тюрьмы, следственные изоляторы, различные медицинские учреждения.

Не проводится отраслевой надзор и в отношении субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Это общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ, их членов, а также общественные объединения. В предыдущей главе они были названы в качестве объектов общего надзора. Однако за соблюдением администрациями учреждений требований федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» осуществляется специально-отраслевой надзор. Органы прокуратуры находятся в режиме постоянного взаимодействия с действующими на основе данного закона наблюдательными комиссиями.

К предмету общего надзора относится и законность деятельности полиции по осуществлению полицией административного надзора¹, который предназначен для предупреждения совершения освобожденными из мест лишения свободы лицами преступлений и других правонарушений, а также оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. В этом случае сотрудниками полиции производится наблюдение за соблюдением указанными лицами установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими предусмотренных законом обязанностей. Однако данная деятельность по своей сути является административной, и не направлена на исполнение уголовных наказаний.

¹ Федеральный закон от 06.04.2011 № 64 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 требует от прокуроров регулярной проверки исполнения требований закона при применении к осужденным условно-досрочного освобождения, а также в случаях, когда в отношении него осуществляется:

- замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания;
- освобождение в связи с тяжелой болезнью;
- изменение вида исправительного учреждения;
- изменение условий отбывания наказания;
- перевод из одного исправительного учреждения в другое.

В ст. 397 УПК РФ названы и многие другие вопросы, которые подлежат разрешению в процессе исполнения приговора. Например, замена наказания в случае злостного уклонения от его отбывания, отмена условно-досрочного освобождения, назначение судебно-психиатрической экспертизы. Все они подлежат рассмотрению судом при обязательном участии прокурора. Однако такое участие в качестве прокурорского надзора рассматриваться не может, поскольку прокуратура за судами и принимаемыми ими решениями надзор не осуществляет. Но такие решения после вступления в законную силу должны быть исполнены администрациями соответствующих учреждений уголовно-исполнительной системы. Прокурор же должен проследить за тем, чтобы при этом не был нарушен закон и права осужденных.

Как осужденные, так и подозреваемые и обвиняемые нередко направляются под конвоем сотрудников специальных подразделений уголовно-исполнительной системы с использованием транспорта (железнодорожного, воздушного, автомобильного, водного) к месту производства следственных действий или отбывания наказания, а также перемещаются из одного места отбывания наказания в другое. Соблюдение прав указанных лиц должно регулярно проверяться надзирающим прокурором.

Следует подчеркнуть, что осужденные, подозреваемые, обвиняемые, иные граждане не являются объектами прокурорского надзора. Другими словами, надзор за законностью их поведения прокурором осуществляться не может. Однако понятно, что в ходе проверок ему становятся известными факты нарушения законов и режима указанными лицами. В таких случаях ему следует выяснить, нет ли в деятельности администрации каких-либо нарушений с точки зрения закона, и принять меры именно к ней. Функциональной обязанностью администрации является обеспечение порядка исполнения уголовных

наказаний, содержания под стражей. Граждане же для прокурора выступают в качестве лиц, находящихся под его защитой. Вопросы соблюдения их прав, как уже отмечалось, являются основной задачей отраслевого надзора.

Основой надзорной деятельности прокурора по рассматриваемому направлению надзора являются общенадзорные полномочия прокурора. На первый взгляд в ст. 33 и 34 Закона о прокуратуре отражены лишь особенности их применения. Однако это не совсем так. Специфика отраслевого надзора проявляется именно в части соблюдения прав тех лиц, которые находятся в условиях изоляции. Именно здесь прокурору необходимы дополнительные полномочия, некоторые из которых приобретают властно-распорядительный характер. В результате обеспечиваются более широкие возможности прокурора по выявлению нарушений законности, их устранению и предупреждению, восстановлению нарушенных прав личности.

Кроме того, данный надзор осуществляется систематически, а не преимущественно по сигналам о нарушениях законности, что характерно для общенадзорной деятельности. Основанием для проведения проверки может быть любая информация о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. При этом выделяется такой специфический отраслевой признак данного направления надзора, как инициативность.

На постоянной основе осуществляется и надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний, не предполагающих изоляцию осужденного от общества, то есть исправительных работ, обязательных работ и лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а также при контроле за условно осужденными и за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания, нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и соблюдением наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Не реже одного раза в квартал проводятся проверки соблюдения законности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденного, а также иных мер уголовно-правового характера (медицинского, воспитательного) сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций, полиции, органов, правомочных аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью, работниками органов местного самоуправления и организаций, в которых работают осужденные. При этом обращается внимание на исполнении требований приговоров и иных решений суда. Прокуроры должны добивать-

ся принятия мер к повышению эффективности уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

Акцентируется внимание на соблюдение требований закона:

- о постановке на учет;
- о порядке направления для отбывания наказания и обеспечении контроля за их поведением;
- о профилактике нарушений установленного порядка отбывания наказания;
- о привлечении к ответственности за уклонение от отбывания наказания;
- о проведении с осужденными воспитательной работы;
- о выполнении розыскных мероприятий;
- об участии сотрудников полиции в осуществлении контроля за поведением осужденных.

В предмет отраслевого надзора входят вопросы осуществления территориальными органами ФСИН России и медико-санитарными частями ведомственного контроля за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы при исполнении уголовных наказаний и содержании под стражей, а также использование предоставленных финансовых средств.

Также прокуратура на систематической основе организует надзор за соответствием действующему законодательству приказов, указаний, распоряжений и постановлений, регламентирующих вопросы, связанные с исполнением уголовных наказаний, содержанием под стражей, которые издаются администрациями следственных изоляторов, учреждений, исполняющих уголовные наказания, территориальных органов уголовно-исполнительной системы, командованием дисциплинарных и других воинских частей. Данный надзор не относится к специально-отраслевому и осуществляется общенадзорными правовыми средствами.

Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний является специализированным подразделением, организующим отраслевой надзор в Российской Федерации. Напомним, что в его структуру входит три отдела. Первый из них основной, и в его компетенцию входит надзор за исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы. Второй обеспечивает законность в деятельности следственных изоляторов. Третий занимается надзором за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. В Главной военной прокуратуре данные направления работы курируют соответствующие подразделения.

На уровне субъектов РФ функционируют подразделения ФСИН, надзор за деятельностью которых обеспечивается прокуратурами субъектов РФ, в штате которых предусмотрены должности старших помощников по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний. Также они осуществляют надзор за администрациями следственных изоляторов, располагающихся в республиканских, краевых и областных центрах. В остальных местностях данную работу выполняют прокуратуры районов и городов. В сфере же деятельности специализированных прокуратур находятся в основном исправительные учреждения (тюрьмы и колонии), а также лечебные и лечебно-профилактические учреждения.

Организация надзора за соблюдением законов в изоляторах временного содержания осуществляется Управлением по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельности. Транспортные прокуратуры проверяют изоляторы временного содержания органов внутренних дел на транспорте, военные – изоляторы временного содержания пограничных органов ФСБ России и гауптвахты.

4.2. Правовые средства выявления нарушений законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений

В приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 отмечается, что работа по рассматриваемому направлению надзора должна быть организована так, чтобы выявление, пресечение и предупреждение нарушений законности осуществлялись своевременно. Для их выявления применяются правовые средства, предусмотренные ст. 33 Закона о прокуратуре.

При осуществлении общего надзора, по общему правилу, беспрепятственный вход на территории и в помещения поднадзорных объектов был возможен только в рабочее время. Однако колонии, тюрьмы, СИЗО, ИВС, психиатрические стационары функционируют круглосуточно, без праздников и выходных. Соответственно, права и свободы лиц, содержащихся в данных учреждениях, могут быть нарушены в любой момент. Поэтому закон предоставляет прокурору право *посещать* в любые дни и в любое время, в том числе и в ночное.

В ст. 24 УИК РФ установлено, что при исполнении служебных обязанностей посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения имеют право: Генеральный прокурор, прокуроры субъектов РФ, подчиненные им прокуроры, а также прокуроры, непосредственно осуществляющие надзор за исполнением наказаний на соответствующих территориях. Подобным образом право прокурора на посещение учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов закреплено и в ст. 31 федерального закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Прокурор, на основании ст. 33 Закона о прокуратуре, вправе *знакомиться с документами*, на основании которых произведено задержание, заключение под стражу, осуждение либо применяются меры принудительные меры уголовно-правового характера. К данному законоположению следует относиться как к специальному, поскольку прокурор имеет доступ к любым иным документам, которыми располагают поднадзорные объекты. При этом упомянутые документы являются основным источником сведений о законности нахождения тех или иных лиц в органах и учреждениях в условиях изоляции. Вторичные вопросы, которые находятся в сфере внимания прокурора, касаются условий и их содержания, соблюдения при этом установленного законом порядка, пределов ограничения их прав и свобод и т. д.

Основным же правовым средством выявления нарушений законности по рассматриваемому отраслевому направлению прокурорского надзора является *прокурорская проверка с выездом на место*. В *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6* указано, что прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, а военные прокуроры – на гауптвахтах, обязаны ежемесячно проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных.

На прокуроров субъектов РФ и военных прокуроров окружного звена возложена обязанность не реже одного раза в квартал лично проводить проверки исполнения законов администрациями следственных изоляторов или исправительных и лечебно-профилактических учреждений, командованием дисциплинарных воинских частей. Они обеспечивают проведение проверок своими заместителями, курирующими рассматриваемое направление прокурорского надзора,

не реже одного раза в месяц, а учреждений, расположенных в труднодоступных местностях – не реже одного раза в квартал. Условия содержания в специальных приемниках и изоляторах временного содержания подлежат ежедневной проверке районными и приравненными к ним специализированными прокуратурами.

Не менее одного раза в полугодие с участием представителей территориальных органов Судебного департамента при Верховном суде РФ прокуратурой проводятся совместные проверки условий содержания задержанных и арестованных в помещениях для подсудимых и конвоя судов (военных судов). Обращается внимание на исполнение требований закона в части санитарно-технического оборудования и освещения камер, а также технического оснащения зданий и помещений суда противопобеговым оборудованием, средствами связи, сигнализацией и первичными средствами пожаротушения.

Приказ Ген прокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 требует, чтобы в случаях возникновения в исправительных учреждениях, следственных изоляторах, дисциплинарных воинских частях чрезвычайных происшествий (побег, суицид, попытка суицидальной демонстрации и др.) руководители прокуратур субъектов РФ, военных прокуратур окружного звена, незамедлительно выезжали на места для проверки обстоятельств, выяснения и устранения причин и условий происшествий и решения вопроса о привлечении виновных к ответственности. В приказе акцентируется внимание на том, что при проверках в исправительных и воспитательных колониях, тюрьмах, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, следственных изоляторах, транзитно-пересыльных пунктах, дисциплинарных и других воинских частях, на гауптвахтах, особое внимание должно уделяться следующим фактам:

- использование недозволенных мер воздействия и незаконного применения физической силы, спецсредств и оружия администрациями учреждений, командованием и иными должностными лицами воинских частей, сотрудниками отделов специального назначения;
- незаконное водворение в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, помещения камерного типа, гауптвахты;
- незаконный перевод в строгие условия содержания;
- незаконное применение мер поощрения;
- неоказание медицинской помощи;
- ненадлежащее материально-бытовое обеспечение;

– воспрепятствование подозреваемым, обвиняемым и осужденным обжаловать в соответствии с законом действия и решения должностных лиц, нарушившие их права.

Практика показывает, что перечисленные нарушения законности являются наиболее типичными в сфере исполнения уголовных наказаний. Кроме того, они наиболее существенно затрагивают права лиц, содержащихся в условиях изоляции. В качестве последствий таких нарушений может наступить гибель людей, в том числе по причине суицида, причинение вреда их здоровью. Нередко они носят характер должностных преступлений, в числе которых превышение полномочий и злоупотребление ими. Поэтому прокуроры должны их своевременно выявлять и пресекать, вести эффективную работу по их предупреждению.

При проверках в местах содержания обращается внимание также на оказание задержанным и заключенным под стражу медицинской помощи, состояние материально-бытового и санитарно-гигиенического обеспечения, соблюдение противопожарных норм и правил. В случае обнаружения у лица телесных повреждений, получения сведений о незаконном задержании либо неправомерном применении к нему физической силы, специальных средств, иных недозволённых мер воздействия, организуются проверки по данным фактам.

В каждом исправительном учреждении установлен режим, который является основным условием исправления осужденных. Он установлен законом и подзаконными актами, в частности *приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»*. Им устанавливается порядок исполнения и отбывания лишения свободы, обеспечивается охрана и изоляция осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на них обязанностей, реализация их прав и законных интересов, личная безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания. В связи с этим, при осуществлении надзора прокуроры должны добиваться неукоснительного соблюдения режима.

В *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6* указывается на то, что прокуроры должны практиковать в нерабочее время проведение проверок, в ходе которых производятся обыски и досмотры с участием сотрудников администрации и отделов специального назначения. Смысл данного указания несколько иной. Про-

куратура организует такие совместные проверки и в присутствии прокурора осуществляются названные принудительного характера действия.

Согласно ст. 82 УИК РФ осужденные, а также помещения, в которых они проживают, могут подвергаться обыску, вещи осужденных – досмотру. Личный обыск проводится лицами одного пола с осужденными. Обыск жилых помещений при наличии в них осужденных допускается в случаях, не терпящих отлагательства. Также предусмотрено, что администрация вправе производить досмотр находящихся на территории исправительного учреждения и на прилегающих к нему территориях, на которых установлены режимные требования, лиц, их вещей, транспортных средств, а также изымать запрещенные вещи и документы, перечень которых устанавливается законодательством и Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений. Сам порядок производства таких обысков и досмотров определяется ФСИН России по согласованию с Генеральной прокуратурой. Прокурору названные полномочия не принадлежат.

При проведении проверок прокурор выясняет вопросы, касающиеся изоляции и раздельного содержания разных категорий осужденных, их личной безопасности, а также условий содержания. Проверяется соответствие отчетных показателей вывода осужденных на работу фактическому положению дел. Прокуроры должны исключать случаи привлечения осужденных к неоплачиваемым работам сверх установленного законом времени, а также случаи предоставления подозреваемым, обвиняемым и осужденным не предусмотренных законом льгот, передачи им полномочий администрации.

Согласно *приказу Генпрокуратуры России от 8 августа 2011 г. № 237*, в целях обеспечения общественного контроля за деятельностью специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, изоляторов временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России и гауптвахт не реже одного раза в год проводятся проверки мест принудительного содержания совместно с представителями общественных организаций (правозащитниками) либо уполномоченными по правам человека в субъектах РФ.

Важнейшим средством выявления нарушений является право прокурора *опрашивать* задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. В рамках общего надзора прокурор имел возможность лишь вызывать граждан для объяснений по поводу нарушений закона. Опрос назван-

ных лиц позволяет получать оперативную и достоверную информацию о состоянии законности в соответствующем учреждении, допущенных или готовящихся нарушениях. В ходе проверок прокуроры ведут личный прием подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Что касается должностных лиц, то прокурор вправе не только вызывать их для объяснений по поводу нарушений законов, но и требовать от них дачи таких объяснений.

При проведении проверок проводится *личный прием* осужденных, содержащихся под стражей лиц. Специально для этого в исправительных учреждениях выделяется отдельное помещение.

Важнейшим источником сведений о нарушении законности, прав и свобод подозреваемых, обвиняемых, осужденных и иных лиц являются *обращения, поступающие в органы прокуратуры*. В соответствии со ст. 15 УИК РФ и ст. 24 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», поступающие от осужденных, обвиняемых и подозреваемых обращения (предложения, заявления и жалобы) цензуре не подлежат и не позднее одних суток (за исключением выходных и праздничных дней) направляются в запечатанном пакете в прокуратуру.

Работа с обращениями, согласно положениям *приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6* должна быть подчинена задачам охраны прав и законных интересов граждан, а также укрепления законности при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний. Приказ требует, чтобы по каждому обращению, в том числе поступившему из Европейского Суда по правам человека, проводились тщательные всесторонние проверки. В необходимых случаях для участия в них привлекается заявитель. Ему предоставляется возможность знакомиться и комментировать информацию на изложенные в обращении доводы, а также представленную лицами, чьи действия (бездействие) им обжалуются. По результатам рассмотрения обращений должно быть принято основанное на законе решение.

В ряде законов предусмотрены обязанности поднадзорных объектов *сообщать прокурору, уведомлять или извещать* его о совершении определенных действий или принятии решений. Такого рода нормативные установления предусмотрены не просто так, они позволяют прокурору своевременно проводить проверку законности тех или иных действий или решений. Как правило, последние направлены на применение мер государственного принуждения, связаны с существенным ограничением конституционных прав граждан, причинением вреда их жизни или здоровья.

Так, в ст. 28.1 федерального закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» установлено, что о каждом случае причинения осужденному, лицу, заключенному под стражу, или иному лицу телесных повреждений либо наступления их смерти в результате применения сотрудником уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия незамедлительно уведомляется прокурор с последующим направлением ему в течение 24-х часов с момента их применения соответствующих материалов. В этот же срок необходимо его уведомить о применении водометов и бронемашин (ст. 31.1).

Согласно ст. 24 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в случае тяжкого заболевания либо смерти подозреваемого или обвиняемого, администрация места содержания под стражей незамедлительно сообщает об этом его близким родственникам и прокурору. Прокурор по своей собственной инициативе или заявлению родственников заболевшего либо умершего может провести проверку по данному факту. Однако приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 требует, чтобы проверки обстоятельств смерти, способствовавших этому причин и условий проводились по каждому случаю и в обязательном порядке. При наличии к тому оснований по их результатам прокурор выносит постановление, предусмотренное п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании.

В рассматриваемом федеральном законе предусмотрен ряд других установлений, подобных приведенным. Так, в ст. 42 указано, что при установлении факта отказа подозреваемого или обвиняемого от приема пищи начальник места содержания под стражей или его заместитель обязан выяснить причины непринятия пищи и известить об этом лицо или орган, в производстве которого находится уголовное дело, а также прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей.

В ст. 48 установлено, что в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью подозреваемых (обвиняемых) и иных лиц начальник места содержания под стражей вправе самостоятельно вводить режим особых условий, который может ограничивать или приостанавливать все мероприятия, проводимые с участием подозреваемых (обвиняемых), усиливать их охрану, пропускной режим и надзор за содержащимися под стражей, прекращать прием посылок

и передач, включать другие меры, предусмотренные законом. Об этом немедленно уведомляется целый ряд перечисленных в данной статье руководителей правоохранительных органов и органов безопасности, а также прокурор.

Таким образом, правовые средства прокурорского надзора, направленные на выявление нарушений законности, прав и свобод личности по рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, значительно шире, чем те, которыми снабжен прокурор при осуществлении общенадзорной деятельности. Заметна их направленность в первую очередь для выявления нарушений прав и свобод личности. Следует отметить и большую императивность полномочий прокурора по сравнению с теми, что установлены для осуществления общего надзора. В целом, все это вполне соответствует специфике поднадзорной сферы правовых отношений, потребностям прокурорского надзора по выявлению нарушений законности, способствующих им причин и условий.

4.3. Правовые средства, направленные на устранение выявленных нарушений законности, при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений

Принятие прокурором мер, направленных на устранение выявленных нарушений законности по рассматриваемому отраслевому направлению прокурорского надзора, осуществляется посредством применения тех же самых актов реагирования, что применялись в общенадзорной деятельности прокуратуры. Однако в предусмотренных законом случаях они могут быть наделены более императивным воздействием, приобретать властно-распорядительный характер.

В общем надзоре основными актами реагирования выступали *постановление, представление и протест*. Они предусмотрены и в ст. 33 Закона о прокуратуре, которая посвящена полномочиям прокурора по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Однако при этом они отражают те особенности, которые обусловлены спецификой сферы их применения. В том варианте, в котором они регламентированы в главах 1 и 2 раздела III Закона о прокуратуре, они не позволяют оперативно и адекватно

принимать необходимые меры для устранения допущенных нарушений закона, восстановления нарушенных прав и законных интересов лиц, в отношении которых применяется уголовно-правовое или уголовно-процессуальное принуждение.

Специальным актом прокурорского реагирования по рассматриваемому отраслевому направлению надзора является *постановление прокурора*. Согласно ч. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре оно выносится:

- а) с целью отмены дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу и осужденных;
- б) для немедленного их освобождения из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

В части 2 этой же статьи предусмотрено, что прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона:

- подвергнутого уголовно-процессуальному задержанию;
- предварительно заключенного под стражу;
- помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Кроме того, ст. 221 УПК РФ предусмотрено, что в случае установления нарушения следователем требования ч. 5 ст. 109 УПК РФ, то есть когда после окончания предварительного следствия не предъявлены материалы уголовного дела обвиняемому и его защитнику в течение 30-ти суток до окончания предельного срока содержания под стражей, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек, прокурор отменяет данную меру пресечения. Им выносится постановление, которое подлежит обязательному и немедленному исполнению, а обвиняемый – освобождению из под стражи.

В соответствии со ст. 50 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» освобождение подозреваемых и обвиняемых из-под стражи производится начальником места содержания под стражей по получении соответствующего решения суда либо постановления следователя, органа дознания или прокурора. В ст. 39 предусмотрено право подозреваемых и обвиняемых обжаловать наложенные на них взыскания прокурору. Удовлетворение таких жалоб предполагает вынесение им постановления об отмене наложенного взыскания.

Следует обратить внимание на то, что в ходе общего надзора прокурор имеет право освобождать своим постановлением лиц, неза-

конно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов (ст. 22 Закона о прокуратуре). Данное полномочие аналогично рассмотренным выше полномочиям прокурора, поскольку также связано с временной изоляцией лица от общества и требует адекватных мер восстановления его прав и свобод посредством освобождения. При этом во всех этих ситуациях прокурор выносит властно-распорядительное решение, направленное на устранение выявленного нарушения законности. В силу закона он обязан освободить каждое незаконно лишенное свободы лицо.

В ст. 34 Закона о прокуратуре установлено, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы. В ст. 51 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» сказано, что администрация мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых обязана выполнять постановления соответствующего прокурора, касающиеся порядка содержания под стражей.

Императивные требования, касающиеся порядка и условий содержания, могут быть включены в *представление прокурора*. Именно в этой части оно подлежит обязательному исполнению. Остальные же содержащиеся в нем требования об устранении нарушений законности не носят властно-распорядительный характер, и подлежат рассмотрению в общем порядке. Внесение представлений должно способствовать созданию надлежащих условий содержания осужденных и заключенных под стражу, отвечающих требованиям российского законодательства и международных стандартов.

Прокурорский надзор осуществляется и за соответствием законам правовых актов, издаваемых администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. В случае выявления несоответствующего закону акта прокурор вправе его опротестовать. До рассмотрения *протеста* действие правового акта приостанавливается, что вполне соответствует специфике отраслевого надзора. Ведь применение незаконного правового акта может повлечь за собой серьезные последствия, существенное нарушение прав содержащихся в

изоляции лиц. (Напомним, что общенадзорный протест не способен приостанавливать действие опротестованного акта.)

Должен быть обеспечен надлежащий контроль за фактическим устранением выявленных нарушений законности, в полной мере использовать предоставленные прокурору полномочия для восстановления нарушенных прав граждан, привлечения к ответственности должностных лиц за невыполнение законных требований прокурора (ст. 17.7 КоАП РФ). Копии протестов и представлений должны в 5-дневный срок направляться в Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и Главную военную прокуратуру с последующим информированием о результатах их исполнения.

**4.4. Предупреждение нарушений законности в ходе надзора
за исполнением законов администрациями органов и учреждений,
исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов
при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых
в совершении преступлений**

Как и при осуществлении общего надзора, по отраслевому надзору прокурор для устранения причин и условий, способствующих нарушениям законности, использует *представление*. Применению мер пресечения способствует его уведомление о тех или иных действиях (решениях) администрации органов и учреждений, исполняющих наказания, обеспечивающих содержание под стражей. В качестве же специальных средств предупреждения нарушений закона выступают *санкция и согласие*, получение которых у прокурора требуют установления ряда норм УИК РФ и федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Так, *согласие* прокурора должно быть получено в следующих случаях:

1) вынесение начальником тюрьмы мотивированного постановления о содержании осужденного в одиночной камере (ст. 131 УИК РФ);

2) вынесение начальником места содержания под стражей постановления о размещении подозреваемого (обвиняемого) в одиночной камере на срок более одних суток (ст. 32 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»);

3) помещение в камеру, где содержатся несовершеннолетние, положительно характеризующегося взрослого, впервые привлекаемого к уголовной ответственности за преступление небольшой или средней тяжести (ст. 33 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»);

4) водворение администрацией исправительного центра в помещение для нарушителей осужденного к принудительным работам со дня направления в суд представления о замене неотбытой части наказания лишением свободы (ст. 60.15 УИК РФ);

5) оставление на основании постановления дознавателя в следственном изоляторе или перевод в следственный изолятор из исправительной колонии, воспитательной колонии или тюрьмы осужденного для его участия в следственных действиях в качестве свидетеля, потерпевшего, подозреваемого или обвиняемого (ст. 77.1 УИК РФ);

6) принятие решения о введении режима особых условий на срок до 30 суток руководителем компетентного органа в сфере исполнения уголовных наказаний (ст. 85 УИК РФ).

Получение *санкции* необходимо в следующих случаях:

1) задержание органом внутренних дел по месту своего пребывания осужденного, уклоняющегося от возвращения в установленный срок в исправительное учреждение после выезда за его пределы, на срок не более 30-ти суток для решения вопроса о направлении его к месту отбывания наказания под конвоем или о привлечении к уголовной ответственности (ст. 97 УИК РФ);

2) принятие решение начальником исправительного центра о водворении осужденного, злостно уклоняющегося от отбывания наказания, в дисциплинарный изолятор на срок до 30-ти суток со дня направления в суд представления о замене неотбытого срока ограничения свободы лишением свободы (ст. 59 УИК РФ);

3) вынесение постановления начальника воспитательной колонии об оставлении в воспитательной колонии осужденного, достигшего возраста 18 лет (ст. 139 УИК РФ).

Анализ случаев, когда закон требует обязательного получения согласия или санкции прокурора, позволяет сделать вывод однородной природе данных правовых средств. Все они могут способствовать пресечению незаконных либо необоснованных действий или решений поднадзорного объекта, не допустить их реализацию.

Выше рассматривались случаи, когда поднадзорный объект обязан уведомлять прокурора о совершении тех или иных действий или решений. Это позволяет ему своевременно выявить те или иные

нарушения законности. Если негативные последствия еще не наступили, по результатам проверки полученных сведений могут быть приняты меры пресекательного характера в целях из недопущения. Так, согласно ст. 50 федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», начальник места содержания под стражей обязан не позднее чем за 24 часа до истечения срока содержания под стражей подозреваемого или обвиняемого уведомить об этом орган или лицо, в производстве которых находится уголовное дело, а также прокурора. При этом прокурору предоставляется возможность принять меры к тому, чтобы предотвратить незаконное содержание лица под стражей.

В ст. 13 УИК РФ содержатся положения, которые позволяют предотвратить посягательства на жизнь и здоровье осужденного. Речь идет о применении мер безопасности в отношении осужденного, являющегося участником уголовного судопроизводства. Они должны быть приняты начальником учреждения или органа, исполняющего наказание, на основании мотивированного постановления (определения) как суда, следователя, органа дознания, дознавателя, а также прокурора.

Под пристальным вниманием надзирающего прокурора находятся все самые уязвимые с точки зрения возможных нарушений прав осужденных и содержащихся в местах принудительного содержания лиц ситуации, в том числе связанные с наложением дисциплинарных взысканий. Так, приказ Генпрокуратуры России от 8 августа 2011 г. № 237 требует проверять на соответствие действующему законодательству каждый случай водворения подозреваемых (обвиняемых) в одиночные камеры на гауптвахтах и в карцеры изоляторов временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России.

Важное значение с точки зрения обеспечения законности при исполнении уголовных наказаний имеет не только надзорная деятельность прокуратуры, но и участие прокуроров при рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговоров, которые перечислены в ст. 397 УПК РФ (условно-досрочное освобождение, изменение вида исправительного учреждения, отмена условного осуждения, освобождение от отбывания наказания и др.). Такое участие является существенной гарантией вынесения судом законных и обоснованных решений по результатам рассмотрения данных вопросов. Оно обеспечивается в основном специализированными прокуратурами по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний. Перед удалением судьи в совещательную комнату прокурор выска-

зывает свое мнение (в форме заключения) о том, какое решение суда соответствовало бы требованиям законности. Если же суд примет решение вразрез с позицией прокурора, то последний вправе его обжаловать посредством подачи представления в вышестоящие судебные инстанции. Реализация данных полномочий позволяет ему не допустить нарушения законности, прав осужденного лица.

Представленные выше правовые средства предупреждения нарушений законности в сфере действия уголовно-исполнительного законодательства следует рассматривать в качестве базисных, которые законодательно закреплены. Наряду с ними прокуроры осуществляют широкий круг мероприятий профилактической направленности, от которых существенно зависит состояние законности и защищенности граждан в местах исполнения уголовных наказаний, содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, как самостоятельную отрасль прокурорского надзора.

2. Раскройте предмет и определите пределы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

3. Какие правовые средства используются для выявления нарушений законности при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

4. С помощью каких правовых средств уполномоченный прокурор добивается устранения выявленных нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

5. Каковы правовые средства предупреждения нарушений законности при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

5.1. Предмет, пределы, задачи, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предусмотрен в ст. 1 и 29 Закона о прокуратуре. Однако в них же говорится и о надзоре за органами дознания и предварительного следствия. Действительно, ранее эти два вида государственной деятельности регламентировались одним и тем же законодательством, но в марте 1992 г. появился закон, посвященный оперативно-розыскной деятельности. Как в связи с его принятием, так и с принятием ныне действующего *федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144 «Об оперативно-розыскной деятельности»*, необходимые изменения и дополнения в Закон о прокуратуре внесены не были.

Позиция, согласно которой надзор за исполнением законов оперативно-розыскными органами выступает в качестве самостоятельного отраслевого направления, была обоснована В. Н. Рябовым¹. В настоящее время ей придерживаются и другие ученые². Но единства взглядов на данный вопрос в науке все же не наблюдается. Некоторые авторы не признают самостоятельность рассматриваемого направления надзора, несмотря на то, что оно существенно отличается от надзора в уголовно-процессуальной сфере.

Безусловно, имеет место общность задач в деятельности оперативно-розыскных органов и органов предварительного расследования. Многие из них действуют в рамках общих ведомств (МВД России, ФСБ России, ФСИН России и др.). Они находятся в постоянном взаимодействии, обмениваются информацией, принимают совместные решения, осуществляют совместные мероприятия. Результаты

¹ Рябов В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. – Хабаровск: Дальневост. юрид. ин-т МВД России, 1998. С. 12.

² Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102).

оперативно-розыскной деятельности могут использоваться для возбуждения уголовных дел, способствуют раскрытию преступлений. Раскрытие многих преступлений немыслимо без оперативно-розыскного сопровождения, выполнения оперативно-розыскными службами поручений следователей и органов дознания. Однако при всем этом следует понимать, предварительное расследование преступлений и оперативно-розыскная деятельность – два самостоятельных вида государственной деятельности. Первый из них носит процессуальный характер и регулируется уголовно-процессуальным законодательством, второй же не является процессуальной и регламентируется оперативно-розыскным правом.

В ст. 30 Закона о прокуратуре предусмотрено, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами. УПК РФ регулирует процессуальную деятельность прокурора, его же полномочия по надзору за исполнением законов оперативно-розыскными органами предусмотрены «другими федеральными законами». Наряду с Законом о прокуратуре к последним относится *федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»*, а также законы, устанавливающие правовые основы организации и деятельности оперативно-розыскных органов: *«Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»*; *«О полиции»*; *«О таможенном регулировании в Российской Федерации»*; *«О федеральной службе безопасности»*, *«О внешней разведке»*, *«О государственной охране»*. Данные органы, их руководители и иные должностные лица являются объектами рассматриваемого направления прокурорского надзора.

Базисным отраслевым организационно-распорядительным актом выступает *приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»*. Некоторые аспекты надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности предусмотрены многочисленными приказами Генеральной прокуратуры, регламентирующего вопросы обеспечения законности надзорными средствами на транспорте, в таможнях, в области противодействия коррупции, терроризму, экстремизму и др. Важное значение в этом отношении имеют совместные приказы Генеральной прокуратуры, МВД России и других правоохранительных органов.

Исходя из положений ст. 29 Закона о прокуратуре *предмет* прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами включает в себя:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Следует отметить, что в данной статье также говорится и о соблюдении установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. Однако данный порядок регламентирует не оперативно-розыскную, а уголовно-процессуальную деятельность. Она осуществляется следователями и дознавателями посредством проведения проверок сообщений о преступлениях и вынесения по ее результатам процессуального решения о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела. Соответственно, в предмет рассматриваемого отраслевого надзора соблюдение этого порядка не входит.

Под оперативно-розыскной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то данным федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Данное понятие закреплено в ст. 1 Закона об оперативно-розыскной деятельности, а в гл. 2 представлен перечень, определены основания и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий. В ст. 13 приводится исчерпывающий перечень государственных органов, на которые возложено осуществление оперативно-розыскной деятельности: органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, федеральные органы государственной охраны, таможенные органы, органы службы внешней разведки, органы федеральной службы исполнения наказаний. При этом предусмотрено, что оперативные подразделения внешней разведки Министерства обороны проводят оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения собственной безопасности и в случаях, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий названных органов. Все они решают возложенные на них задачи ис-

ключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

Закон предусматривает, что руководители оперативно-розыскных органов определяют перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, их полномочия, структуру и организацию работы. Так, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Перечень оперативных подразделений органов внутренних дел содержится в приказе МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России». Это подразделения уголовного розыска, собственной безопасности, экономической безопасности и противодействия коррупции, по противодействию экстремизму, по контролю за оборотом наркотиков, по борьбе с преступными посягательствами на грузы, специальных технических мероприятий, оперативно-розыскной информации, по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, оперативно-поисковые подразделения. Также к ним относятся подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола.

В данном приказе также определены те руководители, которые допускаются к осуществлению оперативно-розыскной деятельности по должности. В частности, в территориальных органах МВД России это их начальники, их заместители, ответственные за деятельность подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также заместители начальников полиции по оперативной работе. Также это начальники перечисленных выше подразделений, оперативно-розыскных частей, отделов (отделений, пунктов) полиции в составе территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях и их заместители, начальники линейных отделов (отделений, пунктов) полиции в составе территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте на межрегиональном и районном уровнях, при отсутствии в них штатных должностей оперативных сотрудников.

Таким образом, круг поднадзорных по рассматриваемому направлению прокурорского надзора исчерпывающим образом определен законодательством. Органы, на которых возлагается оператив-

но-розыскная деятельность, прямо указаны в законе, подразделения и должностные лица определены ведомственными правовыми актами. Однако при этом следует подчеркнуть, что отраслевой надзор осуществляется именно за законностью осуществляемой ими оперативно-розыскной деятельностью, а также за соответствием законам принимаемых в целях ее регламентации правовых актов. В части же соблюдения иных законов, не регулирующих данную деятельность, надзор за деятельностью указанных органов и должностных лиц осуществляется средствами иных отраслей надзора, как общего, так и специальных.

Следует обратить внимание на то, что в *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»* уточнен предмет надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в следственных изоляторах, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, территориальных органах уголовно-исполнительной системы. В него входит законность проводимых мероприятий:

- по обеспечению личной безопасности подозреваемых, обвиняемых и осужденных, персонала и иных лиц;
- по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию готовящихся и совершаемых преступления и нарушений внутреннего распорядка названных органов и учреждений;
- по розыску подозреваемых, обвиняемых и осужденных, совершивших побег, а также осужденных, уклоняющихся от отбывания лишения свободы;
- по содействию в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными до прибытия в соответствующее учреждение.

В *приказе Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33* установлены приоритетные задачи прокурора по рассматриваемой отрасли надзора. Так, в нем сказано, что прокуроры обязаны обеспечить:

- законные гарантии соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, теле-

графных и иных сообщений, а также прав и законных интересов юридических лиц, установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

- законность при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, а также принимаемых ими решений;

- законность при представлении результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

- соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий, установленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» не раскрывает предмет прокурорского надзора в регулируемой им сфере общественных отношений, но устанавливает его *пределы*. Так, в ст. 12 говорится о том, что для получения сведений о лицах, введенных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, требуется их письменное согласие. Исключения составляют случаи, когда они необходимы для привлечения данных лиц к уголовной ответственности.

В ряде федеральных законов, регламентирующих деятельность отдельных оперативно-розыскных органов, предусмотрено, что вопросы, касающиеся организации, тактики, методов и средств осуществления оперативно-розыскной деятельности, в предмет прокурорского надзора не входят. Об этом говорится как в федеральных законах («О федеральной службе безопасности»; «О государственной охране»; «О внешней разведке»), упоминается и, в частности, в указании Генпрокуратуры России и МВД России от 29 сентября 2008 г. № 215/69, 1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Вместе с тем в названные федеральные законы по-разному определяют пределы прокурорского надзора. Так, ст. 24 *федерального закона «О федеральной службе безопасности»* полностью исключает

из предмета прокурорского надзора сведения о лицах, оказывающих или оказывавших органам ФСБ содействие на конфиденциальной основе, а также об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов ФСБ. Аналогичные положения предусмотрены и ст. 25 *федерального закона «О внешней разведке»*, где установлено, что сведения о лицах, оказывающих (оказывавших) органам внешней разведки конфиденциальное содействие, а также об организации, о методах и средствах осуществления деятельности органов внешней разведки в предмет прокурорского надзора не входят (ст. 25).

24 *Федеральным законом «О государственной охране»* (ст. 24) установлено, что сведения о лицах, оказывающих или оказывавших федеральным органам государственной охраны содействие на конфиденциальной основе, представляются соответствующему прокурору на основаниях и в порядке, которые установлены федеральным законодательством. При этом сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности федеральных органов государственной охраны в предмет прокурорского надзора не входят.

Прокуратура не осуществляет надзор за судами, поэтому в его предмет не входит законность решений судей, вынесенных по результатам рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также законность возбуждения оперативно-розыскными органами ходатайств о проведении оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан. Данное правило в равной мере распространяется и на оперативно-розыскные мероприятия, которые проводятся до получения судебного решения. Хотя законом не предусмотрено уведомление прокуроров о проведении «неотложных» оперативно-розыскных мероприятий, на практике они участвуют в судебных заседаниях при рассмотрении их законности. Они имеют возможность представить суду имеющиеся доказательства, способствующие вынесению им законного и обоснованного решения. В случае же принятия незаконного или необоснованного решения, он вправе их оспорить в вышестоящие судебные инстанции.

Вместе с тем, в предмет прокурорского надзора входят вопросы соблюдения оперативно-розыскными органами требований законодательства:

- об обязательном получении разрешения суда на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан;

– о своевременности уведомления суда о проведении таких оперативно-розыскных мероприятий в случаях, не терпящих отлагательства;

– о соблюдении сроков проведения данных мероприятий.

Одна из главных особенностей отраслевого надзора была названа в уже утратившем к настоящему времени приказе Генпрокуратуры России от 21 декабря 2007 г. № 207. В нем говорилось, – «деятельность уполномоченных прокуроров в равной степени должна способствовать как обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, так и *выполнению задач оперативно-розыскной деятельности* по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан». В действующем же *приказе Генпрокуратуры России № 33 от 15 февраля 2011 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»* сказано, что деятельность прокуроров должна быть направлена на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении задач оперативно-розыскной деятельности. В *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2012 г. «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»* указано, что прокуроры должны проверять полноту принимаемых мер при решении задач по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Согласно ст. 2 Закона об оперативно-розыскной деятельности к данным задачам относятся:

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

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

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

– установление имущества, подлежащего конфискации.

Прокурора при осуществлении надзора должно интересовать выполняются ли оперативно-розыскными органами и если выполняются, то надлежащим ли образом, возложенные на них законом задачи, и, следовательно, корреспондирующие им функциональные обязанности. Обеспечение законности в их деятельности не может не способствовать их выполнению¹. Так, *приказ Генпрокуратуры России № 33 от 15 февраля 2011 г.* предусматривает, в ходе проверок он проверяет не только законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений, но и законность прекращения оперативно-розыскных мероприятий. Заведение же дел оперативного учета необходимо для решения оперативно-розыскных задач, а их прекращение осуществляется только в случае их решения задач либо установления обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения.

В этом же приказе отмечается, что при проверках законности оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, прокурор в каждом случае обязан рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц. Кроме того, прокуроры ориентированы на то, чтобы при наличии достаточных данных, свидетельствующих о нарушениях при проведении оперативно-розыскных мероприятий по указанным поручениям либо решениям, помимо актов прокурорского реагирования, руководителям органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, направлять требования в целях обеспечения эффективного осуществления уголовного преследования. Данные положения также подтверждают, что прокурор должен способствовать решению задач, возложенных на оперативно-розыскные органы, обеспечивая их надлежащее выполнение.

¹ Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Современная парадигма прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Криминалистика. – 2014. – № 1 (14).

Полномочиями по надзору за исполнением *Закона об оперативно-розыскной деятельности*, как следует из *приказа Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33*, наделяются первый заместитель и заместители Генерального прокурора, Главный военный прокурор, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные и специализированные прокуроры. Они же несут персональную ответственность за организацию данного надзора и назначают уполномоченных прокуроров, которые согласно ст. 21 этого же закона вправе его осуществлять. Руководители прокуратур определяют также и лиц, ответственных за ведение делопроизводства по документам оперативно-розыскной деятельности. Этим лицам и уполномоченным прокурорам обязательно оформляется допуск к совершенно секретным сведениям и сведениям особой важности, а копия приказа, где содержится их список, направляется для сведения руководителям органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также руководителю вышестоящей прокуратуры.

В Генеральной прокуратуре основной объем работы по отраслевому надзору выполняется Управлением по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью и Главной военной прокуратурой, а также специализированными подразделениями (управлениями), осуществляющими надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму. Отраслевым надзором занимаются и управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах, в которых, как правило, имеется *отдел по надзору за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью*.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах для осуществления надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности создаются специальные подразделения. Как уже ранее отмечалось, в прокуратуре г. Санкт-Петербурга функционирует отдел по надзору за оперативно-розыскной деятельностью ГУ МВД и УМВД (ОМВД). Имеются и специализированные подразделения (отделы), обеспечивающие надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотических и психотропных веществ, за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму.

В районных и городских прокуратурах, приравненных к ним специализированных прокуратурах, надзор за исполнением законов оперативно-розыскными органами осуществляют прокуроры (руководители) данных прокуратур. Нередко данная работа возлагается и на их заместителей, которые надзирают за законностью процессуальной деятельности. При необходимости она может быть возложена также на старших помощников или помощников прокурора.

5.2. Правовые средства выявления нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

Основным средством выявления нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, является прокурорская проверка. Согласно *приказу Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33*, уполномоченные прокуроры проводят проверки по данному направлению:

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

В *совместном приказе Генпрокуратуры России, МВД России и СК России № 38/14/5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»* предусмотрено, что в целях

проверки законности заведения дел оперативного учета, полноты и достаточности мер, принятых к розыску пропавшего без вести лица, изучаются дела оперативного учета не позднее 10-ти суток после их заведения, в последующем – с периодичностью не реже одного раза в квартал.

Таким образом, не только сигналы о нарушениях законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, являются поводом для прокурорских проверок. Однако это правило не относится к надзору за оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой органами ФСБ России. Их оперативно-служебные документы об оперативно-розыскных мероприятиях, проводимых в рамках контрразведывательной деятельности, проверяются только по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях ими действующего российского законодательства.

Прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами имеет право на беспрепятственный вход в помещения оперативно-розыскных органов, а также на доступ к оперативно-розыскным документам. Они являются основным объектом для изучения в ходе проверочных мероприятий. Данные документы изучаются, проводятся сверки содержащихся в них сведений с полученными из иных источников данными. Как представляется, доступ к ним прокурор получает при предъявлении служебного удостоверения. Напомним, что не любой прокурор, а лишь уполномоченный, имеет полномочия по надзору за оперативно-розыскными органами. Во всех таких органах имеются списки таких прокуроров, а также ответственных за ведение секретного делопроизводства лиц.

Согласно *ст. 12 Закона об оперативно-розыскной деятельности* оперативно-служебные документы, отражающие результаты оперативно-розыскной деятельности, представляются прокурору в порядке и случаях, которые установлены данным законом. В ст. 21 предусмотрено, что его требованию руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют следующие оперативно-служебные документы:

- дела оперативного учета;
- материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств;
- учетно-регистрационную документацию;

– ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Уполномоченному прокурору должны предоставляться для ознакомления исключительно подлинные документы. Он несет обязанность обеспечения защиты (от разглашения) содержащихся в них сведений. Однако следует напомнить, что не ко всем документам он имеет полный доступ. При рассмотрении пределов отраслевого надзора приводились нормативные установления, предусматривающие некоторые ограничения. Так, сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, предоставляются прокурору для ознакомления только с письменного согласия этих лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. Законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, проверяется исключительно при наличии жалоб граждан.

Следует обратить внимание на то, что в ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки и в органах внешней разведки Министерства обороны проверяются только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности данных органов.

Приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 уточняет, что уполномоченным прокурорам при реализации надзорных полномочий следует проверять:

- соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности;
- законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов¹;

¹ При этом необходимо учитывать, что перечень дел оперативного учета и порядок их ведения, а также организация и тактика проведения оперативно-розыскных мероприятий определяются нормативными актами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Как уже отмечалось, дела оперативного учета прекращаются в случае решения задач оперативно-розыскной деятельности или установления обстоятельств, свидетельствующих об объективной невозможности их решения.

- соблюдение сроков и порядка ведения дел оперативного учета, законность принимаемых по ним решений;
- законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом;
- наличие оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения¹;
- законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на сбор данных, необходимых для принятия оперативно-проверочных решений²;
- законность представления результатов оперативно-розыскной деятельности;
- наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд;
- соблюдение определенного *федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»* перечня оперативно-розыскных мероприятий;
- соблюдение установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов;

¹ Срок действия постановления судьи о разрешении проведения оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права человека, исчисляется непрерывно в сутках со дня его вынесения и не может превышать 6 месяцев, если иное не указано в самом постановлении. Дальнейшее продление допускается по новому судебному решению на основании вновь представленных материалов.

² Имеются в виду решения, указанные в ч. 2 ст. 7 Закона об оперативно-розыскной деятельности, в том числе о достоверности сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества.

– законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела, в том числе находящиеся на архивном хранении;

– соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности;

– соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

– своевременность уведомления судей органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, о проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища¹;

– наличие оснований, то есть судебного решения для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий;

– законность проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании запросов, направляемых в соответствии с законодательством о противодействии коррупции, в целях добывания информации, необходимой для принятия соответствующих оперативно-проверочных решений².

В ходе изучения дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, проверяется наличие в них документов, свидетельствующих об укрытии преступлений, незаконном освобождении от уголовного преследования, фальсификации оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий, результатов оперативно-розыскной деятельности (заявлений граждан, протоколов следственных действий, официальных документов и т. п.).

¹ Оперативно-розыскные мероприятия, проведение которых (включая получение компьютерной информации) допускается на основании судебного решения, указаны в ст.8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

² О соблюдении должностными, замещающими должности, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 7 Закона об оперативно-розыскной деятельности ограничений и запретов, которые установлены федеральным законом «О противодействии коррупции», требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении ими обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры, изданных по вопросам надзора в тех или иных сферах, в которых осуществляется оперативно-розыскная деятельность, могут быть предусмотрены особенности проведения прокурорских проверок или проверочных мероприятий. Так, в указании от 9 июня 2012 г. № 307/36 сказано, что прокуроры должны обращать особое внимание на: своевременность и обоснованность заведения и прекращения дел оперативного учета; полноту принятых мер, направленных на установление имущества, подлежащего конфискации; соблюдение установленных правил изъятия документов, предметов, материалов в ходе оперативно-розыскных мероприятий, а также порядка представления результатов оперативно-розыскной деятельности следователю и дознавателю.

В соответствии со *ст. 21 Закона об оперативно-розыскной деятельности* предоставление оперативно-служебных материалов уполномоченному прокурору осуществляется на основании его требований. Однако может быть организовано регулярное поступление необходимых материалов. Данная информация позволяет прокурору ориентироваться в оперативной обстановке, проводить анализ состояния законности и планировать или инициировать проведение проверочных мероприятий.

При проведении проверок или проверочных мероприятий прокурор вправе вызывать руководителей или других сотрудников оперативно-розыскных органов в прокуратуру, получать от них объяснения по поводу возникающих у него вопросов, связанных с исполнением законов. В *приказе Генпрокуратуры России № 33* в качестве обязанности прокурора закреплено получение письменных объяснений от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона.

Выявлению нарушений законности в деятельности оперативно-розыскных органов способствует установление в ряде федеральных законов обязанностей по сообщению прокурору либо уведомление его о тех или иных действиях либо решениях. Так, например *ст. 319 федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»* предусматривает, что в случае принятия решения о проведении контролируемой поставки товаров, вывозимых из России, на основании международных договоров или по договоренности с компетентными органами иностранных государств уголовное дело в Российской Федерации не возбуждается, о принятом решении

руководитель органа, осуществляющего контролируруемую поставку товаров, незамедлительно уведомляет прокурора.

Таким образом, при осуществлении отраслевого надзора выявление нарушений законности происходит в основном при изучении документов оперативно-розыскных органов, сопоставлении (сверке) их с другими имеющимися материалами. Как правило, прокурор получает доступ к ним по месту их хранения. Однако законодательством устанавливается ряд ограничений и не со всеми из них он вправе знакомиться, а с некоторыми – при наличии на то определенных законом поводов и оснований.

5.3. Правовые средства, направленные на устранение нарушений законности, при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

Полномочия по устранению нарушений законности в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, теми или иными федеральными законами, в том числе и Законом о прокуратуре, специально не определены. Об их составе можно получить представление только лишь на основе анализа положений *приказа Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33*. В нем названы такие акты прокурорского реагирования как представление, протест и требование. Первые два из них предусмотрены нормами Закона о прокуратуре, регламентирующими общенадзорную деятельность прокуратуры (ст. 23, 24 и 28), третье же предусмотрено ведомственным организационно-распорядительным актом – вышеупомянутом приказе Генеральной прокуратуры, и применение его обосновано общего характера положениями ст. 6 Закона о прокуратуре.

В рассматриваемой сфере прокурорского надзора, исходя из ее специфики, необходимы адекватные правовые средства устранения выявленных нарушений законности, восстановления нарушенных прав и законных интересах. Однако законодатель их специально не предусматривают, но они находят свое отражение в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры. Как представляется, такой подход не вполне оправдан, поскольку полномочия прокурора должны быть предусмотрены федеральным законом. Что касается общенадзорных полномочий, то они не вполне подходят для осуществления надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности.

Статья 21 Закона об оперативно-розыскной деятельности предусматривает, что неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность. Но при этом, он не вправе самостоятельно отменять решения органов и должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, отстранять оперативных сотрудников от выполнения оперативно-розыскных мероприятий, осуществлять какие-либо другие властно-распорядительные полномочия.

Внесение прокурором представления, являющегося универсальным правовым средством, позволяет не только требовать устранения тех или иных нарушений законности, допущенных должностными лицами оперативно-розыскных органов, но и их отстранения от дальнейшего участия в проведении оперативно-розыскных мероприятий по конкретным делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам. В них же может быть поставлен вопрос о прекращении проведения оперативно-розыскных мероприятий, ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов.

Вместе с тем представление не вполне подходит для реагирования на нарушения законности в сфере оперативно-розыскной деятельности. Установленный ст. 24 Закона о прокуратуре месячный срок его рассмотрения и представления ответа на него не позволяет обеспечить оперативное устранение выявленных прокурором нарушений, полноценное содействие решению оперативно-розыскных задач.

Для устранения нарушений законов в сфере оперативно-розыскной деятельности широко применяется *требование*. Приказом Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 оно предусмотрено именно для того, чтобы дополнить систему правовых средств прокурорского надзора, направленных на устранение нарушений законов оперативно-розыскными органами, действенным и эффективным актом прокурорского реагирования, снабженным властно-распорядительным воздействием и предполагающим неотлагательное исполнение. Оно прямо названо в п. 7.1 приказа как средство устранения нарушений законности и восстановления нарушенных прав.

Требования в отличие от представлений нацелены на совершение необходимых, по мнению прокурора, конкретных действий либо принятие определенных решений должностными лицами оперативно-розыскных органов. Другими словами, они могут приобретать харак-

тер указаний. Так, при производстве проверок законности оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании поручений следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в его производстве, прокурор должен рассматривать необходимость выполнения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц. В таких случаях предъявлять письменные требования в адрес руководителя оперативно-розыскного органа. В них уполномоченный прокурор может ставить вопрос и о прекращении проведения незаконного оперативно-розыскного мероприятия, принятии тех или иных мер по выполнению оперативно-розыскных задач в ходе производства по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам.

Актом прокурорского реагирования на правовые акты органов и должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и принимаемые их ими решения (о проведении оперативно-розыскных мероприятий, заведении, продлении сроков ведения, приостановлении, прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности и др.), выступает *протест* прокурора. В *приказе Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33* предусмотрена возможность опротестования прокурором незаконных и необоснованных постановлений руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в том числе и о передаче результатов оперативно-розыскной деятельности следователю, дознавателю, руководителю следственного органа, органу дознания или в суд. Это могут быть постановления о проведении ОРМ, заведении, продлении сроков ведения, приостановлении, прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов.

Протест может быть принесен и на оперативно-проверочные решения, перечисленные в ст. 7 Закона об оперативно-розыскной деятельности. Это, например решения о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; о допуске к участию в оперативно-розыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления; об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества при

подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий; по обеспечению безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и некоторые другие.

Протест используется по своему основному назначению – для опротестования правовых актов оперативно-розыскных. В случае их несоответствия закону прокурор приносит его в порядке, установленном ст. 23 Закона о прокуратуре, то есть в общем порядке.

Таким образом, правовые средства прокурорского надзора, направленные на устранение нарушений законности, допущенных органами и должностными лицами оперативно-розыскных органов, основаны на общенадзорных полномочиях. Однако в их составе находится специальный акт прокурорского реагирования – требование. Кроме того, некоторая специфика их реализации предусмотрена организационно-распорядительными актами Генеральной прокуратуры.

5.4. Правовые средства предупреждения нарушений законности при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 уполномоченный прокурор должен, используя предоставленные ему полномочия, пресекать нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и (при наличии оснований) привлечению виновных должностных лиц к установленной законом ответственности.

Основным средством предупреждения нарушений законности в рассматриваемой сфере является *представление* прокурора. В нем могут указываться типичные нарушения законности, выявленные в ходе прокурорских проверок, а также их последствия. Оно вполне сохраняет свое универсальное назначение и, соответственно, как и в общенадзорной деятельности, преследует цель не только устранения нарушений законности, но и устранения способствующих им причин и условий, привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц оперативно-розыскных органов.

Нередко в представлениях прокурора указывается на выявленные причины и условия нарушений законности, на не достижение стоящих перед оперативно-розыскными органами задач в раскрытии преступлений и оперативно-розыскной работе. Например, низкая

требовательность руководителей оперативных подразделений к личному составу и отсутствие контроля за деятельностью подчиненных, отсутствие должного уровня и эффективности взаимодействия с органами предварительного расследования, оперативного сопровождения по уголовным делам, слабая профессиональная подготовка или отсутствие достаточного опыта работы у оперативных сотрудников.

При осуществлении прокурорского надзора за оперативно-розыскными органами закон не запрещает использование *предостережения* о недопустимости нарушений законности, которое, как и протест и представление, является общенадзорным актом прокурорского реагирования. Но специфические правовые средства, которые использует прокурор по рассматриваемому направлению надзора, позволяют принимать куда более оперативные и действенные меры предупредительного характера. Прежде всего, это возможность не только вносить представления, но и предъявлять требования органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. С их помощью прокурор имеет возможность воздействовать на оперативно-розыскные органы посредством применения метода прокурорского руководства, обеспечивая этим как законность их деятельности, так и фактическое исполнение возложенных на них задач.

Предупреждение нарушений законности в сфере оперативно-розыскной деятельности осуществляется уполномоченными прокурорами не только посредством актов прокурорского реагирования, но и другими способами. В частности, немаловажное значение в этом отношении имеет координирующая деятельность прокуратуры по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией. На координационных совещаниях прокуроры имеют возможность осветить основные проблемы соблюдения законности оперативно-розыскными органами, требовать исполнения принятых по результатам координационных совещаний решений о совершенствовании оперативной работы, о взаимодействии с органами предварительного расследования и прокуратурой. Нередко координационные совещания проводятся по вопросам противодействия коррупции, экстремизму, терроризму, другим опасным проявлениям.

Позитивный предупредительный эффект может быть достигнут посредством направления прокуратурой в оперативно-розыскные органы писем и иной информации по вопросам противодействия преступности. При всем этом, особый акцент следует делать на выявленные прокурорами случаи невыполнения или ненадлежащего выполнения оперативно-розыскных задач, указывать на способствующие

этому причины и условия, требовать принятия конкретных руководителями оперативно-розыскных органов соответствующих мер.

В целом прокурорский надзор в сфере оперативно-розыскной деятельности является важнейшей гарантией обеспечения ее законности, соблюдения прав и законных интересов как граждан, так и организаций. В отличие от ведомственного контроля он лишен служебного интереса и поэтому может быть независимым и объективным. Судебный же контроль осуществляется лишь посредством рассмотрения вопросов о даче разрешений на проведение ряда оперативно-розыскных мероприятий, а также при поступлении в суд жалоб.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, как самостоятельную отрасль прокурорского надзора.
2. Что составляет предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность?
3. Каковы пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность?
4. Какие прокуроры наделены полномочиями по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности?
5. Раскройте состав правовых средств прокурорского надзора, направленных на выявление нарушений законности в сфере оперативно-розыскной деятельности?
6. Каковы правовые средства прокурорского надзора, направленные на устранение нарушений законности, выявленных при осуществлении надзора за деятельностью оперативно-розыскных органов?
7. Назовите и охарактеризуйте правовые средства предупреждения нарушений законности в сфере оперативно-розыскной деятельности.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

6.1. Предмет, задачи и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия установлен в ст. 29 Закона о прокуратуре¹, и включает в себя:

- а) соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами дознания и предварительного следствия;
- б) соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- в) соблюдение установленного порядка проведения расследования;
- г) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Им охватывается процессуальная деятельность тех органов и должностных лиц, которые осуществляют производство по материалам сообщений о преступлениях и уголовным делам. К таким должностным лицам относятся следователи СК России, МВД России и ФСБ России, а также дознаватели, органы дознания, названные в ст. 40 УПК РФ – органы внутренних дел, органы Федеральной службы судебных приставов, начальники органов военной полиции и др. В части возбуждения уголовных дел и производства неотложных следственных временно функции органа дознания могут возлагаться также и на капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителей геолого-разведочных партий и зимовок, начальников российских антарктических станций и сезонных полевых баз, глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. Прокурор осуществляет надзор и за исполнением законов руководителями следственных органов, начальниками органов и подразделений дознания, которые наделены

¹ В этой же статье предусмотрен и предмет прокурорского надзора за законностью в сфере оперативно-розыскной деятельности. Об их разграничении пойдет речь ниже, при рассмотрении надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами.

полномочиями по контролю и руководству процессуальной деятельностью соответственно следователей или дознавателей.

При осуществлении отраслевого надзора перед прокурором стоит две основных задачи:

- 1) защита прав участников уголовного судопроизводства;
- 2) обеспечение законности процессуальной деятельности органов дознания и следствия.

Фундаментальное значение для осуществления прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования имеет назначение уголовного судопроизводства, установленное ст. 6 УПК РФ. По сути, оно предусмотрено в развитие положений ст. 2 Конституции России о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина, обязанности государства их защищать. Следует подчеркнуть, что именно им определяется юридическая сущность уголовного судопроизводства, а также генеральные обязанности осуществляющих его органов и должностных лиц, в том числе и прокурора. Исходя из положений ст. 6 УПК РФ полномочия прокурора должны обеспечивать:

- защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- защиту личности от незаконного и необоснованного: а) обвинения; б) осуждения; в) ограничения ее прав и свобод.

Для защиты потерпевших прокурор требует выполнения следователями и дознавателями обязанностей по надлежащему осуществлению уголовного преследования, не допуская при этом незаконного или необоснованного его прекращения, а также принятия мер по раскрытию преступлений, возмещению причиненного ими вреда. В судебных стадиях он сам выполняет функцию уголовного преследования посредством поддержания государственного обвинения.

Защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, а также ограничения ее прав и свобод предполагает обеспечение средствами прокурорского надзора соблюдения законности при проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, предъявлении обвинения, производстве расследования, применении мер уголовно-процессуального принуждения. Прокурор утверждает и направляет в суд только такой обвинительный документ, который соответствует требованиям законности и обоснованности.

Принципиальное значение в надзорной деятельности прокурора имеют положения ч. 2 ст. 6 УПК РФ, предусматривающие, что уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказа-

ния в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию. В частности, защита прав личности от незаконного и необоснованного осуждения реализуется им посредством отказа от поддержания государственного обвинения. Кроме того, прокурор осуществляет меры по реабилитации лиц, необоснованно подвергнутых уголовному преследованию.

Фундаментальные положения о назначении уголовного судопроизводства определяют смысл и содержание процессуальной деятельности всех уполномоченных его осуществлять должностных лиц. Они должны находить свою реализацию в действиях и решениях должностных лиц, в том числе и органов предварительного расследования. Поэтому прокурор при осуществлении надзора должен требовать от них неукоснительного следования данным положениям. В противном случае их процессуальная деятельность может быть оценена как отклоняющаяся от требований законности, поскольку возложенные на них законом функциональные обязанности не выполняются или выполняются ненадлежащим образом. Поэтому, например, неполнота процессуальной проверки сообщения о преступлении или проведенного расследования, необоснованность принимаемых решений, затягивание производства по уголовному делу рассматриваются как нарушения закона и требуют прокурорского реагирования.

Следует понимать, что в основе предмета отраслевого надзора наряду с назначением уголовного судопроизводства находится подавляющее большинство его принципов, регламентированных главой 2 УПК РФ. Многие из них устанавливают требования по соблюдению конституционных прав и свобод участников уголовного процесса, пределы вмешательства в их интересы, широкий круг ограничений и запретов. Это такие принципы как уважение чести и достоинства личности (ст. 9), неприкосновенность личности (ст. 10), охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 11) и другие. Большое значение имеет соблюдение принципа разумного срока уголовного судопроизводства, который предусмотрен ст. 6.1 УПК РФ.

Непосредственно вопросам законности посвящена ст. 7 УПК РФ, согласно которой следователь, орган дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий уголовно-процессуальному законодательству. Нарушение ими норм УПК РФ в

ходе процессуальной деятельности влечет за собой признание недопустимыми полученных при этом доказательств. Постановления следователя и дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ под прокурором понимается должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной Уголовно-процессуальным законом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Как видим, он наделяется двумя функциями. В настоящее время в части их характера и содержания в науке имеются различные суждения. Мы же будем придерживаться позиции, согласно которой в досудебных стадиях уголовного процесса прокурор выполняет функцию надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования, обеспечивая выполнение ими обязанности по осуществлению уголовного преследования, соблюдение при этом требований закона, прав и свобод участников уголовного судопроизводства. В суде же он выполняет функцию уголовного преследования, поддерживая законное и обоснованное обвинение.

Важной особенностью отраслевого надзора является то, что прокурор становится участником уголовно-процессуальных правоотношений. По другим же отраслям надзора можно было говорить о самостоятельности прокурорско-надзорных правоотношений, поскольку он не становился участником каких-либо возникающих в поднадзорных сферах правовых отношений – оперативно-розыскных, уголовно-исполнительных, трудовых, финансово-бюджетных и т.д. Соответственно, полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, устанавливаются именно уголовно-процессуальным законодательством. Об этом прямо сказано в ст. 30 Закона о прокуратуре.

Говоря о *пределах* отраслевого надзора нельзя не обратить внимания на то, что каждый орган предварительного расследования осуществляет не только процессуальную деятельность, но и непроцессуальную. Вполне очевидно, что надзор за законностью последней осуществляется посредством общенадзорных и иных отраслевых полномочий. Так, например, органы внутренних дел являются органами дознания, имеют в своем составе следственный аппарат, но наряду с этим осуществляют оперативно-розыскную деятельность, производство по делам об административных правонарушениях,

охрану общественного порядка, иную административную деятельность, обеспечивают содержание задержанных лиц в изоляторах временного содержания.

Еще один яркий пример отграничения надзора за процессуальной деятельностью и общего надзора может быть приведен на основе положений *приказа Генпрокуратуры России от 9 февраля 2012 г. №39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы»*. В нем разъяснено, что прокуратура осуществляет надзор за законностью деятельности Следственного комитета и его должностными лицами, не связанной с осуществлением ими полномочий в сфере уголовного судопроизводства. Речь идет о его деятельности вне уголовно-процессуальной сферы, которая входит в состав общего надзора прокуратуры. Это соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении материально-технического и финансового обеспечения, о собственности, о противодействии коррупции, трудового, законодательства о государственной службе, об образовании, о государственной и иной охраняемой законом тайне, об оружии и т. д.

Пределы отраслевого надзора также обусловлены степенью процессуальной самостоятельностью должностных лиц органов предварительного расследования, составом и характером полномочий возглавляющих их руководителей. Дело в том, что в результате проведенной в 2007 г. реформы, по сути, появилось два подотраслевых направления прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Первое из них осуществляется в отношении следственных органов и характеризуется ограниченностью полномочий прокурора при наличии широкого круга полномочий у руководителя следственного органа. Второе из них осуществляется в отношении органов дознания и во многом сохранило дореформенную полноту надзорных полномочий прокурора. Более подробно об этом будет говориться ниже.

В деятельности органов следствия и дознания важное значение имеет статистическая отчетность, которая должна вестись в строгом соответствии с требованиями законодательства. Вместе с тем, на практике нередко встречаются случаи ее искажения, манипуляции различными показателями. В связи с этим с 2012 г. прокуратура была наделена функцией ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Генеральная прокура-

тура издает обязательные для исполнения органами государственной власти приказы, которыми устанавливается единый порядок формирования и представления отчетности в органы прокуратуры. Следует понимать, что данная функция тесным образом связана с прокурорским надзором за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

Отраслевой надзор регламентируется многочисленными организационно-распорядительными актами Генеральной прокуратуры. Прежде всего, необходимо обратить внимание на два таких документа. Один из них посвящен надзору за органами следствия – *приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»*, другой регламентирует надзор за органами дознания – *приказ Генпрокуратуры России от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»*. Остальные организационно-распорядительные акты издаются по отдельным аспектам прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

В Генеральной прокуратуре надзор за органами следствия осуществляет Главное управление по надзору за следствием, за органами дознания – Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельности. Также созданы Управление по надзору за расследованием особо важных дел и Управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью. В некоторых специализированных подразделениях (управлениях), надзирающих за исполнением законодательства о противодействии коррупции, о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, на транспорте и в таможенной сфере, имеются отделы, в компетенцию которых наряду с общим надзором входит и надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью.

Подразделения, подобные названным, созданы в аппаратах прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратур. Так, в прокуратуре г. Санкт-Петербурга имеется управление, которое осуществляет надзор за процессуальной деятельностью в органах Следственного комитета и управление по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции. Процессуальный надзор возлагается, в каче-

стве одного из направлений деятельности, также и на отделы по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотических и психотропных веществ, за исполнением законов о несовершеннолетних.

В районных прокуратурах, например, на одного из заместителей прокурора может быть возложен надзор за процессуальной деятельностью территориального подразделения Следственного комитета. Два заместителя занимаются процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (один – на стадии возбуждения уголовного дела, другой – на стадии предварительного расследования). Каждый из заместителей организует работу старших помощников и помощников, работающих по курируемому им направлению деятельности. Приведенное распределение обязанностей представлено на основе анализа структуры прокуратуры одного из крупных районов г. Санкт-Петербурга.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия является самостоятельным отраслевым направлением деятельности прокуратуры, осуществляемым в рамках уголовно-процессуальных правоотношений. Он основывается как на общих положениях, установленных Законом о прокуратуре, так и на назначении, принципах и иных основных положениях уголовно-процессуального закона. Последним предусматриваются полномочия прокурора по данному надзору и корреспондирующие им права и обязанности поднадзорных должностных лиц. При этом могут быть выделены две подотрасли прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности – за органами следствия и за органами дознания.

6.2. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством правом проводить процессуальные проверки сообщений о преступлениях и возбуждать уголовные дела вправе должностные лица органов предварительного расследования – орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа. Следует обратить внимание на то, что такими полномочиями наделены прокуроры многих зарубежных государств, которые при этом рассматри-

ваются в качестве должностных лиц органа уголовного преследования. В России же институт прокуратуры изначально (с 1722 г.) был предназначен для выполнения функции надзора, а обвинительный характер был ему придан лишь в результате проведенной в 1864 г. реформы судопроизводства. Введение следственного аппарата в состав прокуратуры и наделение прокурора всем объемом полномочий по осуществлению уголовного преследования было осуществлено в советское время. Однако в 2007 г. они были изъяты у прокурора наряду с сокращением его возможностей по надзору за следственными органами.

Вместе с тем, осуществляя надзор за исполнением законов на территории Российской Федерации, прокуратура особое внимание уделяет противодействию преступности¹. В ходе прокурорских проверок выявляются признаки преступных деяний самого различного характера, предполагающих необходимость постановки вопроса о возбуждении уголовного дела. Кроме того, именно на прокуратуру возложена функция координации всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Но при этом в настоящее время российский прокурор не полномочен возбуждать уголовные дела, в его производстве не могут находиться ни материалы проверок сообщений о преступлениях, ни уголовные дела. Однако данными полномочиями наделены органы предварительного расследования, за законностью деятельности которых осуществляется прокурорский надзор. В суде же именно прокурор поддерживает государственное обвинение по уголовным делам, которые представляют собой результат проделанной этими органами работы.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов на стадии возбуждения уголовного дела предусмотрены ст. 37 и некоторыми другими статьями УПК РФ. Базисным организационно-распорядительным актом по вопросам прокурорского надзора на данной стадии является *приказ Генпрокуратуры России № 277 от 5 сентября 2011 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»*. Многие важные положения содержатся также в вышеназванных приказах Генеральной прокуратуры, регламентирующих

¹ См.: приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

особенности организации надзора за процессуальной деятельностью органов следствия (от 28 декабря 2016 г. № 826) и дознания (от 26 января 2017 г. № 33).

По данному направлению должен осуществляться постоянный и действенный надзор, позволяющий обеспечить своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия, защиту прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений, а также пресечение незаконных действий (бездействия) и решений должностных лиц данных органов, препятствующих доступу пострадавших от преступлений к правосудию. Исходя из содержания назначения уголовного судопроизводства, прокурор должен не допускать с их стороны ведения незаконного или необоснованного уголовного преследования, пресекать проведение процессуальных проверок по сообщениям, не содержащим признаки преступления.

*І. Основные правовые средства прокурорского надзора
на стадии возбуждения уголовного дела, направленные
на выявление нарушений законности*

1.1. Прокурорская проверка.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор вправе проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Анализ перечисленных выше приказов позволяет сделать вывод о том, что проверки с обязательным документированием оформления результатов проводятся:

- систематически, но не реже одного раза в месяц;
- при наличии сведений о нарушениях законов – безотлагательно.

При этом тщательно и всесторонне проверяется соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативно-правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, законность и обоснованность принимаемых по ним решений. Особое внимание уделяется законности разрешения сообщений о преступлениях, связанных с проявлениями коррупции, организованной преступности, терроризма и экстремизма; незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ; о преступных посягательствах на бюджетные средства; о преступлениях в сфере экологии, добычи природных ресурсов

и их вывоза за границу; о преступлениях, совершенных несовершеннолетними либо в их отношении. Как показывает практика, разрешение сообщений о данных преступлениях находится под особым контролем прокуратуры и порой требует проведения дополнительных проверочных мероприятий.

С указанной периодичностью осуществляются выезды в органы предварительного расследования, где в целях определения полноты регистрации сообщений о преступлениях, выявления нарушений законов, связанных с укрытием преступлений от регистрации и учета, проводятся сверки. Они могут рассматриваться в качестве правовых средств выявления нарушений законности и состоят в сопоставлении данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, в иных регистрационных и учетных документах, с данными, полученными из иных источников. К таким источникам, в частности, относятся:

- сводки органов внутренних дел;
- публикации в средствах массовой информации, в том числе электронных;
- информация, полученная из обращений граждан, поступивших в органы прокуратуры;
- сведения, полученные из медицинских и иных учреждений и организаций.

Так, выявлению укрытых от учета преступлений способствуют данные о направлении медицинскими учреждениями в органы внутренних дел сведений об обращении либо поступлении граждан с телесными повреждениями криминального характера. Может быть полезна информация, указывающая на противоправный характер тех или иных деяний, полученная из страховых компаний, органов контроля и надзора, контрольно-счетных палат субъектов РФ, миграционных подразделений органов внутренних дел, комендантских служб гарнизонов. Все эти сведения запрашиваются при подготовке к проверке либо организуется их постоянное поступление в прокуратуру. Важное значение имеет наличие данных о количестве заявлений, направленных в органы предварительного расследования мировыми судьями в порядке и на основаниях, предусмотренных ст. 319 УПК РФ. Представляют интерес результаты других прокурорских проверок, материалы служебных проверок служб собственной безопасности поднадзорных объектов. На систематической основе анализируются данные средств массовой информации, таких как радио,

телевидение, периодические печатные издания, электронные средства информации.

Проверяется соблюдение требований о регистрации сообщений о преступлениях, сроков проведения процессуальных проверок, обоснованность решений об их продлении. Особое внимание обращается на соблюдение компетенции уполномоченных должностных лиц органов предварительного расследования, выполнение обязанности по проверке сообщений средств массовой информации о преступлениях, достоверность документов и в целом результатов проведенных следователями и дознавателями процессуальных проверок. Если выясняется, что заявитель изменил свое первичное обращение или объяснение, прокурор должен установить, не применялись ли к нему незаконные методы воздействия.

В *приказе Генпрокуратуры России от 16 января 2012 г. № 7* указано на необходимость принятия мер по привлечению к ответственности, в том числе уголовной, лиц, виновных в укрытии от учета преступлений, заявлений и сообщений о готовящихся преступлениях, в нарушениях установленного законом порядка их разрешения, а также вносящих недостоверные сведения в статистическую отчетность о зарегистрированных преступлениях и лицах, их совершивших.

1.2. Рассмотрение жалоб участников уголовного судопроизводства.

Данное правовое средство носит универсальный характер, поскольку граждане обращаются в прокуратуру по поводу нарушений их прав в самых различных сферах правовых отношений. Однако те жалобы, которые подаются на уголовно-процессуальные действия и решения подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном УПК РФ, а именно – ст. 123. В целях организационно-правового обеспечения данной работы был издан *приказ Генпрокуратуры России от 1 ноября 2011 г. № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации»*. В нем предусматривается, что при рассмотрении жалоб прокурор обязан обеспечивать всестороннюю и полную проверку изложенных в них доводов, использовать для этого все средства, предоставленные ему как должностному лицу, осуществляющему надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Рассмотрение прокурором жалоб участников уголовного судопроизводства, иных лиц в той части, в которой производимые про-

цессуальные действия и принимаемые процессуальные решения следователей и дознавателей затрагивают их интересы, осуществляется не только в рамках стадии возбуждения уголовного дела, но и в стадии предварительного расследования. Учитывая, что установленная для этого процедура едина для всех этапов досудебного производства, в дальнейшем к ее освещению можно будет не возвращаться.

Итак, согласно ст. 124 УПК РФ прокурор рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для ее проверки необходимо истребование дополнительных материалов либо принятие иных мер для ее объективного рассмотрения, допускается продление указанного срока до 10-ти суток. Такие решения принимаются прокурорами городов и районов, приравненными к ним специализированными прокурорами, а также их заместителями, на основании поступающих от подчиненных им работников ходатайств. В вышестоящих прокуратурах вопрос о продлении, поставленный в ходатайствах прокуроров подразделений (главных управлений, управлений и отделов), может быть решен как руководителями данных прокуратур и их заместителями, так и начальниками подразделений в рамках установленной для них компетенции. Заявитель извещается о продлении срока проверки, причинах задержки и характере принимаемых мер.

В зависимости от характера и содержания рассматриваемой жалобы прокурором могут применяться различные средства выяснения изложенных в ней обстоятельств, в том числе выездные проверки с изучением учетно-регистрационной документации, ее сопоставлением с данными из иных источников. В ряде случаев без выхода на место проводятся отдельные проверочные мероприятия. Так, прокурор вправе запросить материалы проверки сообщения о преступлении, протоколы задержания, другие необходимые ему документы. При необходимости уточнения изложенных в тексте жалобы требований в прокуратуру вызывается заявитель.

По результатам рассмотрения жалобы участника уголовного судопроизводства прокурором выносится постановление о полном или частичном ее удовлетворении либо об отказе в ее удовлетворении. Постановление, согласно п. 33 ст. 5 УПК РФ, является процессуальным решением, но законом не предусмотрены последствия удовлетворения изложенных в жалобе требований. Кроме того, оно адресуется заявителю, а не поднадзорному объекту. Поэтому такое постановление прокурора не выступает в качестве акта прокурорского реагирования, являясь, по сути, письменным ответом заявителю, в кото-

ром излагается краткое содержание доводов заявителя, их анализ и мотивы принятого решения (результаты проверки жалобы), а в случае ее удовлетворения (полностью или в части) в резолютивной части указываются принятые меры к восстановлению нарушенных прав и свобод заявителя, обеспечению законных интересов предприятий, учреждений и организаций. Так, например, если обжаловалось процессуальное решение следователя или дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор его отменяет отдельным постановлением.

Копия постановления об удовлетворении жалобы направляется руководителю следственного органа вместе с требованием об устранении выявленных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства. Если же в жалобе наряду с другими доводами содержатся ходатайства о производстве следственных и иных процессуальных действий, прокурор в постановлении отражает свое мнение об их обоснованности. Как жалоба, так и постановление о ее разрешении, подлежат направлению для дальнейшего рассмотрения в соответствующее следственное подразделение с одновременным извещением заявителя о принятом решении и разъяснением ему того, что разрешение таких ходатайств не входит в компетенцию прокуратуры, а относится к компетенции следователя и руководителя следственного органа.

При поступлении заявлений о применении незаконных методов расследования, сопряженных с применением насилия, а равно иных обращений, содержащих данные, указывающие на признаки преступления, прокурор обязан незамедлительно их направлять в соответствующие следственные подразделения для проведения проверок в порядке ст. 144 и 145 УПК РФ. Соответственно, они должны быть зарегистрированы и рассмотрены с принятием решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела.

1.3. Проверка процессуальных решений.

Прокуроры должны тщательно и всесторонне проверять как соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, так и законность и обоснованность принимаемых по ним решений. В соответствии со ст. 145 УПК РФ на стадии возбуждения уголовного дела следователем (дознавателем) выносятся следующие постановления: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного

дела; о передаче сообщения о преступлении по подследственности (по делам частного обвинения – в суд).

Данные решения могут проверяться прокурорами в связи с подачей на них жалоб. Согласно п. 5.1 ст. 37 УПК РФ они вправе требовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако, исходя из определяющего значения данных решений в реализации назначения уголовного судопроизводства, каждое из них подлежит обязательной проверке на предмет законности и обоснованности. В связи с этим закон предусматривает обязанность следователей и дознавателей направлять их копии в прокуратуру.

Часть 4 ст. 148 УПК РФ требует, чтобы копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24-х часов с момента его вынесения была направлена заявителю и прокурору. С ним же, как правило, направляются и материалы проверки сообщения о преступлении, на основе которых оно вынесено, поскольку проверка его законности и обоснованности без данных материалов вряд ли возможна. Хотя они могут быть представлены и несколько позже, за пределами 24-часового срока, но все же незамедлительно. Указаний на этот счет закон не содержит, но, например, *приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. №826* требует организовать их незамедлительное представление в прокуратуру. Предусмотрена специальная книга, в которой ведется учет дат поступления как копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, так и отдельно материалов доследственных проверок. Проверая законность и обоснованность решений процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор оценивает полноту и объективность проведенных проверок сообщений о преступлениях. При необходимости производится опрос заинтересованных лиц и специалистов.

В ч. 4 ст. 146 УПК РФ содержится обязанность руководителя следственного органа, следователя и дознавателя незамедлительно направлять прокурору копии постановлений о возбуждении уголовного дела. Однако проверка их законности и обоснованности также как и отказных решений, требует изучения материалов проверок сообщений о преступлениях. Поэтому они также должны быть незамедлительно представлены органом предварительного расследования вместе с подготовленными для подписания прокурором статистическими карточками.

При возбуждении уголовного дела капитанами морских или речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителями геолого-разведочных партий или зимовок, начальниками российских антарктических станций или сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств или консульских учреждений России прокурор незамедлительно уведомляется ими о начатом расследовании. В данном случае постановление о возбуждении уголовного дела передается прокурору незамедлительно при появлении для этого реальной возможности.

Проверяется соблюдение, как норм процессуального права, так и норм материального права при принятии решения о возбуждении уголовного дела. Прокурор должен выяснить уведомлен ли, и, если да, то своевременно ли, заявитель о результатах рассмотрения сообщения о преступлении, разъяснены ли ему права обжаловать вынесенное следователем или дознавателем постановление. То же самое касается и соблюдения требований о направлении копии данного решения прокурору. В обязательном порядке должна быть проверена правильность квалификации общественно опасного деяния. Акцентируется внимание на соблюдение особого порядка привлечения к уголовной ответственности отдельных категорий лиц, предусмотренного ст. 448 УПК РФ.

II. Правовые средства прокурорского надзора, направленные на устранение и пресечение нарушений законности органами предварительного следствия и дознания на стадии возбуждения уголовного дела

2.1. Отмена прокурором процессуальных решений.

Наиболее мощным средством устранения нарушений законности и восстановления нарушенных прав, и, причем, как на стадии возбуждения уголовного дела, так и на стадии предварительного расследования, выступает отмена прокурором процессуальных решений, принятых должностными лицами органов предварительного расследования. Она реализуется посредством властно-распорядительных полномочий прокурора, применяемых им в случае признания процессуальных решений незаконными или необоснованными. На основании п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе отменять любые постановления органа дознания и дознавателя, но лишь некоторые постановления следователя или руководителя след-

ственного органа. На рассматриваемой стадии уголовного процесса к числу последних относятся только два вида процессуальных решений.

Во-первых, прокурор вправе на основании ч. 6 ст. 148 УПК РФ отменять незаконные и (или) необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Порядок его действий несколько отличается в зависимости от того, кем оно было вынесено. Так, если решение принято органом дознания или дознавателем, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Если же решение принято руководителем следственного органа или следователем, то прокурор в срок не позднее 5-ти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа. В случае выявления нарушений уголовного или уголовно-процессуального законодательства они должны быть приведены в постановлении прокурора. При достаточности данных, указывающих на признаки преступления, приводятся доводы о наличии оснований для возбуждения уголовного дела.

Для того чтобы предупредить вынесение незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам дополнительных проверок прокурором берется на контроль их проведение и принятие процессуального решения. В случаях неоднократных фактов игнорирования законных требований прокурора, включая случаи длительного невозобновления проверки, должны приниматься меры к привлечению соответствующих должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Прокурор должен в каждом случае добиваться принятия законных и обоснованных решений по сообщениям о преступлениях. При необходимости им может использоваться требование об устранении нарушений федерального законодательства. Их необоснованное отклонение руководителем следственного органа может рассматриваться как нарушение разумного срока уголовного судопроизводства при рассмотрении сообщения о преступлении. О таких случаях извещается вышестоящий прокурор, которому одновременно направляются соответствующие акты прокурорского реагирования в адрес руководителя вышестоящего следственного органа.

В приказе Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. №826 указывается на необходимость исключения случаев немотивированной отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Оно должно иметь место только в случаях установления обстоятельств, без оценки которых невозможно исключить преступный характер исследуемого деяния и обеспечить законность принятия законного решения. Вместе с тем незаконные и (или) необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела являются наиболее распространенными нарушениями, выявляемыми прокуратурой. В последние годы число отмен данных процессуальных решений составляет около половины всех вскрытых прокурорами нарушений законности, допущенных должностными лицами органов расследования. Вместе с тем, их устранение способствует не только обеспечению защиты потерпевших от преступлений лиц, восстановлению их прав посредством возвращения им доступа к правосудию, но и обеспечению объективности ведомственных показателей регистрируемой преступности и ее раскрываемости. Также должны выясняться причины и условия, способствующие укрытию преступлений от регистрации и учета, приниматься меры к их устранению.

Во-вторых, ч. 4 ст. 146 УПК РФ наделяет прокурора правом отмены постановления о возбуждении уголовного дела. Если прокурор признает такое решение незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24-х часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить его посредством вынесения мотивированного постановления, копия которого незамедлительно направляется должностному лицу, возбуждавшему уголовное дело. При отмене решения о возбуждении уголовного дела в связи с неполнотой проверки прокурор указывает конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе дополнительных проверочных мероприятий. Им должен быть обеспечен контроль за своевременностью и полнотой их проведения. О принятом прокурором решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель обязаны незамедлительно уведомить заявителя, а также лицо, в отношении которого было возбуждено уголовное дело (при наличии такового).

Отмена постановлений о возбуждении уголовного дела прокурором осуществляется только при выявлении существенных нарушений уголовно-процессуального законодательства, влекущих незаконное уголовное преследование либо признание доказательств недопустимыми. При этом учитывается необходимость обеспечения

потерпевшему доступа к правосудию в разумный срок. Так или иначе, назначение уголовного судопроизводства требует защиты в равной мере, как потерпевшего, так и лица, подозреваемого в совершении преступления. Возбуждение уголовного дела без лица предполагает в дальнейшем установление и изобличение совершившего преступное деяние лица, то есть содержит в себе начальный элемент уголовного преследования.

Следует обратить внимание на то, что решение об отмене постановления следователя может быть принято не только прокурором, но и руководителем следственного органа. В тех случаях, когда это влечет нарушение прав участников уголовного судопроизводства, прокурор принимает меры к восстановлению их прав посредством предъявления требования об устранении нарушений федерального законодательства. По всей видимости, в таких случаях может потребоваться обращение к руководителю вышестоящего следственного органа через вышестоящего прокурора.

Следует обратить внимание на ч. 4 ст. 147 УПК РФ, которая предусматривает, что только с согласия прокурора при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя могут быть возбуждены уголовные дела частного и лично-публичного обвинения по преступлениям, совершенным в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, в том числе, когда преступление совершено лицом, данные о котором не известны.

В ходе проверок законности процессуальной деятельности должностных лиц органов предварительного расследования нередко возникает необходимость принятия мер по обеспечению соблюдения требований УПК РФ о подследственности, а также объективности производства расследования. Особенно это важно в случаях, когда прокурором оценивается законность и обоснованность решения о возбуждении уголовного дела. Поэтому следует остановиться на правовых средствах прокурорского надзора, которые направлены на обеспечение соблюдения правил подследственности. Они состоят в принятии прокурором следующих решений:

- о разрешении спора о подследственности (ч. 8 ст. 151);
- об определении подследственности при соединении уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования (ч. 7 ст. 151, ч. 3 ст. 153);

– о направлении по подследственности уголовного дела, переданного дознавателем после производства неотложных следственных действий (ч. 5 ст. 152);

– о даче письменного указания о производстве дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, по которым ст. 150 УПК РФ подследственность не определена (п. 2 ч. 3 ст. 150);

– о даче письменного указания о передаче уголовного дела, производство которого производится в форме дознания, для производства по нему предварительного следствия (ч. 4 ст. 150).

Во всех перечисленных случаях решение прокурора должно быть принято в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, быть законным, обоснованным и мотивированным. В п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусмотрено его право изымать и передавать материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому¹. В качестве оснований для изъятия материалов от органа предварительного расследования для передачи их в органы Следственного комитета выступают:

- особая значимость проверяемых фактов;
- сложность исследования данных фактов;
- неоднократные существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства.

Так, необходимость безотлагательного изъятия у органа дознания и передачи следователю уголовных дел при наличии сведений о совершении преступления организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями) предусматривает п. 1.4 приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2012 г. № 7. Согласно положениям приказа Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. №826 в случае нарушения конституционных прав участников уголовного судопроизводства следователями Следственного комитета не исключена возможность передачи материалов доследственной проверки в уполномоченный орган предварительного расследования в соответствии с требованиями ст. 151 УПК РФ. Однако в п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ такого права прокурору прямо не предоставляет.

2.2. *Требование об устранении нарушений федерального законодательства.*

¹ При этом следует иметь в виду, что не предусмотрено право прокурора передавать материалы проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования.

Если основным правовым средством устранения нарушений законности по другим отраслям надзора выступает представление прокурора, то в ходе надзора за законностью уголовно-процессуальной деятельности с этой целью применяется письменное требование об устранении нарушений федерального законодательства. Оно предусмотрено п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и может применяться для устранения нарушений как уголовно-процессуального, так и уголовного закона. В нем излагаются конкретные нарушения законности, которые могут быть устранены поднадзорным объектом. Анализ материалов практики свидетельствуют о том, что нередко в них предусматривается необходимость производства тех или иных процессуальных действий либо принятия процессуальных решений. Другими словами, они, по сути, могут содержать в себе указания.

Вместе с тем, прокурор вправе давать обязательные для исполнения письменные указания только дознавателям, но не следователям. Само по себе требование не наделено властно-распорядительным воздействием. Какие бы в нем не содержались сведения, следователь или руководитель следственного органа может не согласиться с мнением прокурора и представить свои письменные возражения. Чтобы отстоять свою позицию прокурор может использовать право на обращение с требованием об устранении выявленных им нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. Если же последний с ней не согласится, то прокурор может обратиться к Председателю Следственного комитета или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Последней инстанцией, полномочной окончательно разрешить возникший спор о соблюдении законности следователем, является Генеральный прокурор.

Следует обратить внимание на то, что может возникнуть необходимость принятия мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих допущению нарушений законности, либо привлечения к дисциплинарной ответственности следователя или дознавателя, а возможно и их руководителей, не обеспечивших должный контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях. Данные вопросы выходят за пределы уголовно-процессуального регулирования, и поэтому не могут быть включены в состав письменных требований прокурора. Для этих целей подлежит применению представление, которое является общенадзорным актом прокурорского реагирования.

2.3. *Постановление по жалобе о нарушении разумного срока уголовного судопроизводства.*

Выше отмечалось, что постановления прокурора по поступающим на действия (бездействие) и решения должностных лиц предварительного расследования не являются актами прокурорского реагирования. Однако имеет место одно исключение из данного правила. Так, в ч. 2 ст. 123 УПК РФ, в частности, предусмотрено, что при нарушении разумных сроков в ходе досудебного производства по уголовному делу участники уголовного процесса, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к прокурору с жалобой. В ч. 2.1 этой же статьи установлено, что в случае удовлетворения такой жалобы в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, необходимые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их производства. Таким образом, требования об устранении нарушений разумных сроков уголовного судопроизводства могут быть изложены непосредственно в постановлении прокурора об удовлетворении жалобы. Такое постановление направляется начальнику органа дознания, а его копия приобщается к надзорному производству. Вместе с тем, согласно положениям *приказа Генпрокуратуры России от 1 ноября 2011 г. № 373*, в случаях нарушений следователем разумных сроков судопроизводства прокурор обращается к руководителю следственного органа с письменным требованием об их устранении.

В соответствии с *приказом Генпрокуратуры России от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»* особое внимание прокуроры обращают на соблюдение процессуальных сроков проведения доследственных проверок, законность и обоснованность их продления. Должны пресекаться факты немотивированной пересылки заявлений и сообщений о преступлениях, материалов проверок и уголовных дел из одного органа предварительного расследования в другой.

Завершая вопрос о прокурорском надзоре за исполнением законов на стадии возбуждения уголовного дела нельзя не обратить внимания на то, что прокуроры принимают меры к обеспечению законности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства не только посредством надзорных полномочий, но и используя право на *участие в суде*. Данная работа теснейшим образом связана с прокурорско-надзорной деятельностью, поскольку нацелена на решение сходных с ней задач. Она осуществляется не только на стадии воз-

буждения уголовного дела, но и в ходе предварительного расследования. Посредством реализации принадлежащих прокурору процессуальных прав (задавать вопросы, представлять доказательства, давать заключения, обжаловать решения судов и т. д.) он имеет возможность способствовать принятию судом законного и обоснованного решения, надлежащей судебной защите прав участников уголовного судопроизводства.

В приказе Генпрокуратуры России от 5 сентября 2011 г. № 277 предусмотрено, что по каждой поданной в суд и подлежащей рассмотрению в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ, жалобе на действие (бездействие) органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, следователя, связанное с приемом, регистрацией и разрешением сообщения о преступлении, надзирающие за органами предварительного расследования прокуроры должны принимать обязательное участие в судебном заседании. Целесообразно, чтобы направлялся в суд тот работник прокуратуры, в обязанности которого входит надзор за законностью процессуальной деятельностью должностных лиц, на действие (бездействие) или решение которого поступила жалоба, либо которые дали согласие на возбуждение перед судом ходатайства о применении меры пресечения или производстве следственного действия. Следует обратить внимание на то, что указанном приказе в качестве основания для решения вопроса о персональной ответственности за ненадлежащее обеспечение надзора выступает удовлетворение судом жалобы на их решение или действие (бездействие), с которым ранее согласился прокурор, равно как и принятие судом решения вопреки позиции прокурора, участвовавшего в судебном заседании.

В случае выявления прокурором нарушений законности прокурор должен незамедлительно принять меры к их устранению и отмене незаконных процессуальных решений еще до представления данных материалов в суд. В ходе участия в судебном заседании он дает заключение по поводу обжалуемых действий (бездействия) или решений следователя (руководителя следственного органа) с использованием всех имеющихся документов, в том числе полученных в результате рассмотрения аналогичных обращений в органы прокуратуры. В случае удовлетворения судом жалобы на процессуальное решение нижестоящего прокурора и при отсутствии оснований для оспаривания решения суда вышестоящий прокурор во исполнение данного решения отменяет незаконный акт в течение 10-ти дней с момента поступления необходимых материалов.

Таким образом, прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела имеет существенную специфику. Только на этой стадии прокуроры вправе проводить проверки в их традиционном понимании. В арсенале надзорных правовых средств имеются мощные властно-распорядительные полномочия, позволяющие отменять итоговые процессуальные решения, принимаемые должностными лицами органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела, обеспечивать соблюдение правил подследственности.

6.3. Прокурорский надзор на стадии предварительного расследования

На стадии предварительного расследования прокурор реализует подавляющее большинство рассмотренных выше полномочий, но с учетом свойственных ей особенностей. Кроме того, появляется ряд новых полномочий, обеспечивающих выявление и пресечение нарушений законности, их предупреждение и устранение, восстановление нарушенных в ходе расследования прав участников уголовного судопроизводства.

I. Правовые средства выявления нарушений законности на стадии предварительного расследования.

1.1. *Ознакомление с материалами находящегося в производстве уголовного дела* (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ).

Данное полномочие реализуется через направление в орган предварительного расследования мотивированного письменного запроса. Материалы уголовных дел запрашиваются как при поступлении жалоб участников уголовного судопроизводства на действия или решения следователя (дознателя), иных сведений о нарушениях законности, так и в других случаях. Они могут быть запрошены в целях проверки принимаемых следователем (дознателем) на стадии предварительного расследования процессуальных решений, копии которых направляются прокурору во исполнение требований УПК РФ. Закон не определяет основания для его ознакомления с документами органов предварительного расследования, но требует, чтобы направляемые им запросы были мотивированным. Периодически запрашиваются для проверки соблюдения законности уголовные дела, находящиеся на особом контроле прокуратуры. Это дела о преступлениях, совершенных несовершеннолетними, связанных с коррупцией, организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом, посягательствами на бюджетные средства и многие другие.

1.2. Проверка поступающих в прокуратуру копий процессуальных решений.

Согласно п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, для проверки законности прокурор вправе истребовать постановления о приостановлении производства расследования и о прекращении уголовного дела. Закон требует направлением ему в ходе предварительного расследования копий следующих процессуальных решений: постановления о принятии уголовного дела к своему производству, если следователю или дознавателю поручается производство по уже возбужденному уголовному делу (ч. 2 ст. 156); постановления о привлечении в качестве обвиняемого (ст. 173); постановления о приостановлении предварительного следствия (ч. 2 ст. 208); постановления о прекращении уголовного дела (ч. 1 ст. 213); постановления о выделении материалов уголовного дела в отдельное производство (ч. 1.1 ст. 155); уведомления о подозрении лица в совершении преступления (ч. 5 ст. 223.1).

В рамках надзора за исполнением законов в части соблюдения сроков предварительного следствия и своевременности принятия процессуальных решений, с учетом требований ст. 6.1 УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства, прокуроры ориентируют органы предварительного расследования на незамедлительное представление им копий постановлений о продлении сроков предварительного расследования.

Само по себе изучение копий перечисленных решений далеко не всегда позволяет прокурору выявить нарушения законности, но их своевременное направление открывает ему возможность использования для этого других правовых средств. Так, он может воспользоваться правом ознакомления с материалами уголовного дела, опросить следователя, дознавателя, иных участников уголовного судопроизводства.

Важнейшей задачей прокурора является проверка законности и обоснованности постановлений следователя о привлечении в качестве обвиняемого. Как требует *приказ Генпрокуратуры России от 8 декабря 2016 г. № 826*, при поступлении копий таких постановлений он должен обращать внимание на своевременность их направления, соответствие изложенных в них обстоятельств требованиям уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Правом их отмены он не обладает, но при выявлении нарушений законности может поставить вопрос об устранении нарушений закона в письменном требовании, предусмотренном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Прокуроры обязаны в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления проверять все приостановленные и прекращенные производством уголовные дела, но не позднее 14-ти суток с момента получения материалов уголовного дела. При поступлении в прокуратуру копий постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и о приостановлении расследования, а также соответствующих статистических карточек, осуществляется сверка содержащихся в них сведений с данными, фиксируемыми в книгах учета. При этом особое внимание обращается на невнесение в статистический учет информации о возобновлении производства по уголовным делам после отмены названных процессуальных решений.

Постановления следователей о приостановлении следствия ввиду того, что подлежащее привлечению в качестве обвиняемого лицо не установлено или подозреваемый (обвиняемый) скрылся либо его местонахождение не установлено по иным причинам, проверяются с использованием комплексного подхода. Для того чтобы оценить полноту проведенного расследования и оперативно-розыскных мероприятий, оцениваются как материалы уголовного дела, так и дела оперативного учета. Если же нахождение подозреваемого (обвиняемого) известно, но реальная возможность его участия отсутствует, прокурор при проверке законности и обоснованности приостановления следствия должен принимать во внимание только объективно сложившиеся обстоятельства, подтверждающие выводы следователя о невозможности участия данного лица в производстве по уголовному делу. Наличие у него временного тяжелого заболевания предполагает наличие медицинского заключения, подтверждающего невозможность его участия в следственных и иных процессуальных действиях.

1.3. Проверка по сообщениям и уведомлениям, поступающим в прокуратуру.

В силу требований закона должностные лица органов предварительного расследования о совершении ряда действий или принятии решений обязаны сообщать прокурору либо уведомлять его. Это позволяет ему знать о наиболее существенных, затрагивающих права и свободы личности, процессуальных действиях (решениях), своевременно проверять их законность и обоснованность, реагировать на выявленные нарушения законности.

Правовая природа рассматриваемых обязанностей сходна с теми, которые требуют направления прокурору копий процессуальных решений. Здесь также нет прокурорской инициативы в получении необходимых сведений. Факты невыполнения или несвоевременного

выполнения возложенных на следователей и дознавателей обязанностей по уведомлению прокурора о совершенных ими процессуальных действиях или принятых решениях рассматриваются как нарушения законности, требующие прокурорского реагирования.

Прокурор уведомляется в следующих предусмотренных УПК РФ случаях:

- прекращение уголовного преследования в связи с тем, что в ходе предварительного следствия предъявленное обвинение в какой-либо его части не нашло подтверждения (ч. 2 ст. 175);

- вынесение руководителем вышестоящего следственного органа постановления о передаче уголовного дела для производства предварительного расследования в вышестоящий следственный орган (ч. 6 ст. 152);

- освобождение подозреваемого из-под стражи начальником места содержания на основании того, что постановление судьи о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу либо о продлении срока задержания не поступило в течение 48-ми часов с момента задержания (ч. 3 ст. 94).

Прокурору сообщается:

- о возобновлении приостановленного предварительного следствия (ч. 3 ст. 211);

- о произведенном задержании в письменном виде в течение 12-ти часов (ч. 3 ст. 93).

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» при проверках законности задержания граждан по подозрению в совершении преступлений и их пребывания в изоляторах временного содержания выясняются мотивы принятия решения о задержании, проверяется соблюдение прав данных лиц. В случаях обнаружения у них телесных повреждений, получении сведений о незаконном задержании либо применении к лицу незаконных методов ведения расследования организуется проверка. При наличии на то оснований выносится постановление о направлении полученных материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании.

II. Полномочия прокурора по реагированию на выявленные на стадии предварительного расследования нарушения законности.

2.1. *Требование об устранении нарушений федерального законодательства.*

Данный акт прокурорского реагирования носит универсальный характер, но находит свое применение в основном на стадии предварительного расследования, хотя, как уже отмечалось, может применяться и на стадии возбуждения уголовного дела. Он адресуется не органам предварительного расследования, а их должностным лицам. Исходя из положений п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, требование предназначено для устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Также в нем может ставиться вопрос об отмене незаконных и (или) необоснованных процессуальных решений, исключая те, которые прокурор имеет право отменить самостоятельно.

Следует обратить внимание на то, что рассматриваемый акт реагирования не обладает властно-распорядительным воздействием. Согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ, руководитель следственного органа и следователь (но не дознаватель) могут не согласиться с изложенной в нем позицией. В ч. 4 ст. 39 УПК РФ предусмотрено, что руководитель следственного органа рассматривает требование прокурора и письменные возражения следователя на него в срок не более 5 суток. Он сообщает прокурору об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и (или) устранении допущенных нарушений либо выносит мотивированное постановление о несогласии с его требованиями, которое направляет ему в течение 5-ти суток. Получив данное постановление, прокурор может инициировать процедуру, предусмотренную ч. 6 ст. 37 УПК РФ, чтобы добиться исполнения своих требований. Для этого он готовит проект требования и подтверждающие его обоснованность материалы, представляет их вышестоящему прокурору для рассмотрения вопроса об обращении с ними к вышестоящему руководителю следственного органа. Если же по итогам рассмотрения данных документов последний не согласится с изложенной в них позицией, то остается возможность обращения в адрес Председателя Следственного комитета РФ, начальника Следственного департамента МВД России или начальника Следственного управления ФСБ России. Последняя инстанция в данной процедуре – Генеральный прокурор, решение которого является окончательным.

В письменных требованиях прокуроры указывают на необходимость устранения различных видов нарушений законности и прав участников уголовного судопроизводства. Так, с их помощью они могут добиваться выполнения положений закона о незамедлительном с момента возбуждения уголовного дела либо после получения данных об этом лице признании потерпевшим лица, которому преступ-

лением причинен вред, о выполнении положений ст. 160.1 УПК РФ о порядке обеспечения гражданского иска, в том числе в части наложения ареста на имущество. В них может производиться оценка эффективности и достаточности действий следователя, направленных на сбор доказательств, с позиции соблюдения разумного срока уголовного судопроизводства. Как уже отмечалось, требования не являются указаниями, но могут предполагать необходимость производства следственных и иных процессуальных действий, например, осмотров, допросов, назначения экспертиз, получения и приобщения вещественных доказательств или документов. Мотивировка, излагаемая в них, может содержать ссылки на назначение и принципы уголовного процесса, в том числе принцип разумного срока судопроизводства. В них может указываться на необходимость выполнения тех или иных обязанностей должностными лицами органов предварительного расследования, обеспечения ими всестороннего и объективного расследования по уголовному делу.

Прокуроры осуществляют контроль за производством следователями и дознавателями следственных и иных процессуальных действий, необходимость выполнения которых предусмотрена требованиями об устранении нарушений федерального законодательства. Формальный подход к устранению выявленных нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в них действий, является основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

2.2. Отмена прокурором постановлений следователя (дознавателя).

Прокурор вправе отменить любое вынесенное дознавателем постановление и при этом давать ему указания. Однако он наделен правом отменять лишь некоторые постановления, вынесенные следователем или руководителем следственного органа. Напомним, что на стадии возбуждения уголовного дела им могли быть отменены процессуальные решения о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела. На стадии же предварительного расследования он обладает возможностью отменять постановление о приостановлении предварительного следствия и постановление о прекращении уголовного дела.

Прокуроры должны обращать внимание на факты неоднократного принятия следственными органами решений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо решений о приостановлении предварительного следствия после возобновления производства по делу, оценивая при этом объем проведенных следствен-

ных, а также иных процессуальных действий в период его возобновления. Производство дополнительного расследования по таким делам ставится на контроль, и прокуроры должны добиваться принятия законного и обоснованного процессуального решения. В необходимых случаях они обращаются к вышестоящему прокурору с проектами актов прокурорского реагирования, адресованных руководителю вышестоящего следственного органа.

В ч. 1.1 ст. 211 УПК РФ предусмотрено, что в случае признания постановления руководителя следственного органа или следователя *о приостановлении* предварительного следствия незаконным или необоснованным в срок не позднее 14-ти суток с момента получения материалов уголовного дела он вправе отменить его. С этой целью выносится мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляется руководителю следственного органа. Отмена прокурором решения о приостановлении предварительного следствия является основанием для его возобновления, поэтому руководитель следственного органа обязан возобновить его посредством вынесения соответствующего постановления. Он же устанавливает срок следствия в пределах 1 месяца со дня поступления уголовного дела следователю (ч. 6 ст. 162 УПК РФ).

Прокурор вправе отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя о приостановлении дознания. Однако согласно ч. 3.2 ст. 223 УПК РФ на это ему дается не 14, а 5 суток с момента получения материалов уголовного дела. Он выносит мотивированное постановление, которое незамедлительно направляет начальнику органа дознания вместе с материалами уголовного дела. В случае истечения срока дознания им устанавливается срок дополнительного дознания не более 10-ти суток, который может быть в дальнейшем продлен на общих основаниях. Следует обратить внимание на то, что ч. 3.1 ст. 223 УПК РФ предусматривает, что приостановленное дознание может быть возобновлено по постановлению прокурора.

В соответствии с ч. 1 ст. 214 УПК РФ, признав постановление руководителя следственного органа или *следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования* (за исключением дел частного обвинения) незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его в срок не позднее 14-ти суток с момента получения материалов уголовного дела. Об этом выносится мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих до-

полнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляется руководителю следственного органа. По делам же частного обвинения постановление о прекращении уголовного дела прокурор может отменить только при наличии жалобы заинтересованного лица. В случае если вышестоящий прокурор не согласен с позицией нижестоящего прокурора о признании законным постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо постановления о приостановлении предварительного следствия, им не позднее 14 суток с момента поступления материалов дела в порядке п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ должны быть приняты меры к отмене незаконного процессуального решения.

При осуществлении надзора за законностью прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования прокурор должен обращать внимание на фактическое обеспечение гарантируемых Конституцией России прав участников уголовного судопроизводства: подозреваемого (обвиняемого) при несогласии с прекращением уголовного дела – на доступ к правосудию (судебное исследование уголовного дела); потерпевшего – на компенсацию причиненного преступлением ущерба. Не допускается прекращение уголовного преследования в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) при отсутствии согласия на то его близких родственников, а также ввиду истечения сроков давности, если подозреваемый (обвиняемый) по делу установлен и против этого возражает.

При отмене постановлений о прекращении уголовных дел прокурор должен исходить как из необходимости обеспечения и защиты интересов правосудия, так и прав, свобод потерпевших от преступлений, прав и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Он не должен допускать немотивированное возобновление производства по прекращенному уголовному делу, когда отсутствует необходимость установления обстоятельств, оценка которых требуется для обеспечения принятия законного процессуального решения, а также реабилитации необоснованно подвергнутого уголовному преследованию лица.

2.3. Освобождение лица, незаконно задержанного или помещенного в медицинский (психиатрический) стационар, либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством.

Согласно ч. 2 ст. 10 УПК РФ данное полномочие реализуется посредством вынесения прокурором властно-распорядительного про-

цессуального решения – постановления. Оно подлежит немедленному исполнению и обжалованию не подлежит. Напомним, что подобный акт реагирования предусмотрен в системе общенадзорных правовых средств, но предназначен для освобождения задержанных в административном порядке лиц.

Приказ Генпрокуратуры России от 26 декабря 2016 г. № 826 требует своевременного реагирования на необоснованное или незаконное применение к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения. Меры прокурорского реагирования используются в случаях нарушения срока направления прокурору сообщения о произведенном задержании, нарушения порядка задержания, прав задержанного, а также несоответствия содержания протокола задержания материалам уголовного дела. Должны пресекаться случаи задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях. Жалобы на незаконность задержания и нарушение прав задержанных подлежат незамедлительной проверке с изучением соответствующих материалов уголовного дела, а при необходимости производится и опрос заявителя.

2.4. Утверждение прокурором процессуальных решение, получение его согласия на осуществление процессуальных действий.

От того, совершено или нет определенное действие либо принято или нет определенное решение, зависит характер обозначенных правовых средств прокурорского надзора. Если действие еще не осуществлено, а решение еще не реализовано, то прокурор имеет возможность пресечь нарушение законности. Если же действия уже совершены и имеет место последующее уведомление его об этом, то уже не может идти речи о пресечении нарушения и должны проводиться проверочные мероприятия, направленные на выяснение того, были ли допущены нарушения законности. Так, прокурор дает дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайств об избрании, отмене или изменении таких мер пресечения, как заключение под стражу, домашний арест и залог, а также о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Как уже отмечалось, прокурор наряду с надзорной деятельностью в досудебных стадиях уголовного процесса также принимает участие в суде при рассмотрении жалоб участников уголовного судопроизводства на незаконные и необоснованные действия (бездействие) или решения должностных лиц органов предварительного рас-

следования. Отдельные категории жалоб, указанные в ст. 125.1 УПК РФ, могут рассматриваться с проведением судебного следствия, в рамках которого производится судебная проверка как законности и обоснованности обжалуемого решения о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, так и постановлений о возбуждении уголовного дела, привлечения лица в качестве обвиняемого, применения к нему мер процессуального принуждения.

Прокуроры в обязательном порядке принимают участие в суде при рассмотрении ходатайств об избрании и продлении мер пресечения, а также ходатайств о даче согласия на производство следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения. При подготовке к судебному заседанию они изучают приложенные к ходатайствам материалы, обращая внимание о соответствии постановлений об их возбуждении перед судом требованиям закона и установленным в ходе расследования обстоятельствам.

По ходатайствам об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и о продлении сроков содержания под стражей, прокурор должен давать оценку соблюдения положений ст. 97, 100, 106–109 УПК РФ и требований о разумном сроке уголовного судопроизводства, учитывая при этом тяжесть совершенного преступления, сведения о личности подозреваемого или обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, место жительства, род занятий и другие значимые обстоятельства. В целях пресечения необоснованного уклонения от избрания данной меры пресечения или незаконного ее изменения проверяется наличие в материалах уголовного дела медицинского заключения установленной формы, подтверждающего наличие или отсутствие у лица тяжелого заболевания. При этом учитывается перечень тяжелых заболеваний, препятствующий содержанию лица под стражей и правила медицинского освидетельствования подозреваемых (обвиняемых).

При освобождении из-под стражи лиц, в отношении которых избиралась такая мера пресечения, а затем уголовное дело (уголовное преследование) было прекращено по реабилитирующим основаниям или судом постановлен оправдательный приговор, не позднее 10-ти дней со дня принятия окончательного решения по делу проводится проверка с составлением по ее результатам мотивированного заключения о законности и обоснованности процессуальной позиции прокурора, поддержавшего в суде ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или продлении срока содержания под стражей. При этом рассматривается вопрос о необходимости

принятия мер реагирования на нарушения, допущенные следователем, руководителем следственного органа.

Прокуроры требуют, чтобы следственные органы своевременно направляли уведомления о проведении в случаях, не терпящих отлагательств, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также иных следственных действий. Несоблюдение установленного законом срока является основанием для прокурорского реагирования. Давая правовую оценку постановлению следователя, руководителя следственного органа о производстве следственных действий без судебного решения изучаются материалы, обосновывающие его вынесение. При этом акцентируется внимание на данных, свидетельствующих об исключительности обстоятельств, требующих безотлагательного производства следственных действий, исходя из того, что они проводятся без судебного решения, а промедление может повлечь за собой утрату следов преступления, других доказательств, позволит скрыться лицам, его совершившим, негативно повлияет на возмещение причиненного преступлением ущерба.

Прокурорским работником, принимающим участие в судебном заседании, составляется письменное заключение об обоснованности заявленного ходатайства об избрании меры пресечения, которое согласуется с соответствующим руководителем либо его заместителем. В каждом случае установления оснований должны своевременно приниматься меры к обжалованию в апелляционном, кассационном и надзорном порядке решений суда, принятых по ходатайствам следователей.

6.4. Полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве

В приказе Генеральной прокуратуры России от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» ставится задача организовать работу по заключению с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве, обеспечивая единство правоприменительной практики и практики прокурорского надзора, повышение эффективности борьбы с преступностью, особенно с организованными ее формами. При этом прокуроры не должны допускать ущемления прав и законных интересов участников уго-

ловного судопроизводства, нарушения установленных законом процессуальных сроков. Им следует обращать внимание на возможность реального выполнения обязательств, представленных в ходатайстве подозреваемого (обвиняемого) и постановлении следователя об его удовлетворении.

Согласно ст. 317.1 УПК РФ ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве подается подозреваемым или обвиняемым в письменном виде на имя прокурора и должно быть подписано защитником. В нем указываются действия, которые он обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании соучастников, в розыске имущества, добытого преступным путем. Кроме того, он должен понимать, что должен будет добровольно участвовать в следственных действиях, проводимых как по возбужденному в его отношении уголовному делу, так и по другим делам, в оперативно-розыскных мероприятиях, способствующих выявлению готовящегося, совершаемого или совершенного преступления, а также сообщать о месте нахождения разыскиваемого лица, добытом в результате преступных деяний имуществе, о структуре преступной организации, ее руководителях и т. д.

Ходатайство представляется на имя прокурора, но через следователя, который в течение 3-х суток должен направить его прокурору вместе с согласованным с руководителем следственного органа мотивированным постановлением о возбуждении перед ним данного ходатайства. Однако следователь может вынести и постановление об отказе в его удовлетворении. Такое решение может быть обжаловано подозреваемым или обвиняемым руководителю следственного органа.

Пункт 5.2 ст. 37 и ст. 317.2 УПК РФ предусматривают исключительное право прокурора на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве. На рассмотрение ходатайства подозреваемого (обвиняемого) и постановления следователя о его возбуждении перед прокурором отводится 3-е суток. По результатам рассмотрения данных документов прокурор выносит либо постановление об удовлетворении поступившего ходатайства либо постановление об отказе в его удовлетворении. Последнее из данных процессуальных решений может быть обжаловано следователем, подозреваемым (обвиняемым) или его защитником вышестоящему прокурору в порядке, установленном статьями 123 и 124 УПК РФ.

В соответствии со ст. 317.3 УПК РФ прокурор, приняв постановление об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, приглашает следователя, подозреваемого (обвиняемого) и его защитника. С их участием и составляется досудебное соглашение о сотрудничестве. Прокурор разъясняет предусмотренные п. 2.1 данной статьи права и обязанности подозреваемого (обвиняемого), а также последствия, которые могут иметь место в связи с заключением соглашения. У него выясняется, какие конкретно действия он выполнит в целях исполнения соглашения о сотрудничестве. В целом прокурор должен провести анализ перспективности сотрудничества данного лица с правоохранительными органами. В нем должны быть поставлены подписи прокурора, подозреваемого (обвиняемого) и его защитника.

Составленное досудебное соглашение о сотрудничестве вместе с документами, на основе которых оно составлено, направляется следователю для приобщения к материалам уголовного дела (ч. 2 ст. 317.4 УПК РФ). Его копия хранится в условиях, обеспечивающих тайну содержащихся в нем сведений. Однако она может быть вручена подозреваемому (обвиняемому) под расписку при наличии на то его ходатайства.

Предварительное следствие в отношении подозреваемого (обвиняемого), с которым заключено соглашение проводится по выделенному в отдельное производство уголовному делу. Прокурор осуществляет надзор за его законностью, обеспечивает при наличии на то необходимости применение мер безопасности в отношении данного лица, его близких родственников и других лиц, требующих государственной защиты.

В любой момент прокурор вправе принять решение об изменении или прекращении действия соглашения о сотрудничестве. Согласно ч. 5 ст. 317.4 УПК РФ основанием для этого может служить сообщение подозреваемым (обвиняемым) лишь сведений о собственном участии в совершенном деянии или сведений, уже известных органам предварительного расследования, а также его отказ от дачи показаний, изобличающих других соучастников преступления. Кроме того, могут быть выявлены иные данные, свидетельствующие о несоблюдении данным лицом условий и невыполнении обязательств, предусмотренных соглашением (сообщение ложных сведений, отказ от участия в следственных действиях или оперативно-розыскных мероприятиях, сокрытие важной для следствия информации и др.). В случае вынесения прокурором постановления о прекращении досу-

дебного соглашения о сотрудничестве производство по уголовному делу осуществляется в общем порядке. Если же он принимает решение об изменении соглашения, составляется новое соглашение в порядке, установленном законом для его составления (ст. 317.3 УПК РФ).

После окончания расследования уголовное дело с обвинительным заключением следователь направляет прокурору, который его рассматривает вместе с материалами, подтверждающими выполнение обязательств о сотрудничестве. Полнота и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении принятых на себя обязательств, выясняется им не только на основе изучения уголовного дела, по которому осуществлялось производство в отношении обвиняемого, но и других уголовных дел, а также материалов проверок сообщений о преступлениях. Изучаются содержащие необходимые сведения справки, копии протоколов следственных действий и оперативно-розыскных документов.

По результатам оценки выполнения обязательств обвиняемым, соблюдения им условий соглашения, характера и пределов его содействия следствию прокурор составляет один из следующих процессуальных документов:

- представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу;
- постановление об отказе от внесения такого представления.

В первом из этих случаев утверждается обвинительное заключение и вместе с представлением направляется в суд для рассмотрения уголовного дела в особом порядке. Во втором случае копия постановления об отказе от внесения представления с разъяснением порядка его обжалования направляется обвиняемому и его защитнику, а уголовное дело – в суд для рассмотрения в общем порядке.

Следует обратить внимание на то, что как форма досудебного соглашения о сотрудничестве, так и формы иных составляемых прокурором процессуальных документов (постановления, представление) приводятся в приложениях 1–6 к приказу Генпрокуратуры России от 15 марта 2010 г. № 107.

В целом можно прийти к выводу, что полномочия прокурора, связанные с заключением досудебных соглашений о сотрудничестве, обладают надзорной природой. Они позволяют предупредить нарушения законности, которые могли бы быть допущены в результате заключения соглашений при отсутствии к тому оснований, а также в ходе расследования по выделенным уголовным делам. Однако, как

представляется, данные полномочия прокурора все же выходят за рамки надзорной деятельности, поскольку именно им определяются обязанности подозреваемого (обвиняемого) по содействию следствию. Также в рамках его компетенции находится возможность изменения и прекращения заключенного соглашения о сотрудничестве. Данные же решения не вполне вписываются в традиционную систему правовых средств прокурорского надзора.

6.5. Надзор на этапе окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения

Согласно ч. 6 ст. 220 УПК РФ после подписания следователем обвинительного заключения уголовное дело с согласия руководителя следственного органа немедленно направляется прокурору. Начинается прокурорско-проверочный этап стадии предварительного расследования, на котором прокурором осуществляются определенные действия и принимаются определенные процессуальные решения. Они носят надзорный характер и направлены на выявление и устранение нарушений законности, восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства. По направляемым в суд уголовным делам прокуратурой обеспечивается поддержание государственного обвинения, которое изначально должно быть законным и обоснованным.

На рассматриваемом этапе предварительного расследования полномочия прокурора могут быть представлены посредством следующей их классификации.

1. Выявление нарушений законности на этапе окончания предварительного расследования с обвинительным заключением.

Правовым средством выявления нарушений законности, применяемым на стадии окончания предварительного расследования с составлением обвинительного заключения следует считать действия прокурора по изучению материалов уголовного дела. По результатам такого ознакомления в течение 10 суток им принимается одно из решений, предусмотренных ст. 221 УПК РФ. На основании положений п. 1.1 ст. 221 УПК РФ в случае сложности или большого объема уголовного дела он вправе обратиться к вышестоящему прокурору с мотивированным ходатайством о продлении данного срока до 30-ти суток. Это должно быть сделано не позднее, чем за трое суток до истечения 10-дневного срока.

Перед направлением уголовного дела в суд прокурор должен принять все необходимые меры для обеспечения законности и обоснованности государственного обвинения. В *приказе Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826* отмечается, что при утверждении обвинительного заключения он проверяет:

- а) соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела;
- б) правильность квалификации содеянного;
- в) соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий, подготовке процессуальных документов.

Обращается внимание на соблюдение при производстве экспертных исследований требований закона, в частности, касающихся обеспечения принципа независимости эксперта, его компетентности, включая наличие аттестации на право самостоятельного производства экспертизы, проведенной в порядке, установленном соответствующими федеральными органами исполнительной власти, и лицензии, если она требуется согласно нормативным правовым актам в сфере судебно-экспертной деятельности.

Прокурор должен заблаговременно принять исчерпывающие меры, обеспечивающие изучение уголовного дела и утверждение обвинительного заключения до истечения срока содержания лица под стражей, учитывая выводы Конституционного суда РФ, изложенные в постановлении от 22 марта 2005 г. № 4-П¹. Однако если им будет установлено нарушение следователем требований ч. 5 ст. 109 УПК РФ², а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек, он обязан в силу ч. 2 ст. 221 УПК РФ отменить данную меру пресечения. В случаях же, когда к моменту направления уголовного дела в суд срок домашнего ареста или срок содержания под стражей оказы-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 3.

² В ней установлено, что материалы окончанием расследованием уголовного дела должны быть предъявлены обвиняемому, содержащемуся под стражей, и его защитнику не позднее чем за 30 суток до окончания предельного срока содержания под стражей.

вается недостаточным для выполнения судом требований, предусмотренных ч. 3 ст. 227 УПК РФ¹, при наличии на то оснований им возбуждается перед судом ходатайство о продлении срока применения данных мер пресечения. Но данным правом он может воспользоваться только в случае принятия решения об утверждении обвинительного заключения.

Следует обратить внимание на то, что, согласно ч. 5 ст. 439 УПК РФ, постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера также требует утверждения прокурором по результатам изучения им всех обстоятельств совершенного общественно опасного деяния, наличии оснований и условий, предусмотренных законом для применения данных мер.

II. Реагирование на выявленные нарушения законности по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.

2.1. Исключение недопустимых доказательств.

В случае выявления доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, прокурор обязан на основании ч. 3 ст. 88 УПК РФ вынести постановление о признании их недопустимыми и об исключении их из уголовного дела. Однако следует отметить, что такое решение он может принять в любой момент предварительного расследования, а не только на этапе его окончания после получения уголовного дела с обвинительным заключением.

2. Решение прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.

Согласно ст. 221 УПК РФ по результатам рассмотрения уголовного дела, поступившего от следователя с обвинительным заключением, прокурор вправе вынести постановление о его возвращении:

- а) для производства дополнительного следствия;
- б) изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых;

¹ В ней предусмотрено, что решение суда по поступившему уголовному делу принимается в срок не позднее 30-ти суток со дня поступления уголовного дела в суд. В случае же, если в суд поступает уголовное дело в отношении обвиняемого, содержащегося под стражей, судья принимает решение в срок не позднее 14-ти суток со дня поступления уголовного дела в суд. По просьбе стороны суд вправе предоставить ей возможность для дополнительного ознакомления с материалами уголовного дела.

в) пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

В приказе Генпрокуратуры России от 26 декабря 2016 г. № 826 уточняется, что основаниями для принятия таких решений является, в частности, установление обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствие достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильная квалификация содеянного, неполнота проведенного расследования. Прокурор выносит постановление, которое должно быть аргументированным, содержать сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению. При этом он дает письменные указания следователю, что следует считать исключением из общего правила, поскольку в ходе проверки сообщений о преступлениях и проведения предварительного расследования им могли быть даны указания лишь дознавателю, но не следователю.

Вместе с тем, постановление прокурора о возвращении уголовного дела может быть обжаловано следователем вышестоящему прокурору в течение 72-х часов с момента поступления к нему уголовного дела. Однако это допускается только с согласия руководителя следственного органа. Дальнейшее обжалование допускается Генеральному прокурору, но для этого должно быть получено согласие Председателя Следственного комитета РФ либо руководителя следственного аппарата системы МВД России или ФСБ России.

Вышестоящий прокурор в течение 10-ти суток с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений:

- а) об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;
- б) об отмене постановления нижестоящего прокурора.

В последнем случае он утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд. Следует подчеркнуть, что обжалование решения прокурора о возвращении уголовного дела следователю приостанавливает его исполнение. Период такого обжалования не включается в общий срок предварительного расследования (ч. 3 ст. 162 УПК РФ).

Следует обратить внимание на то, что если следователем Следственного комитета РФ производилось расследование в форме дознания, то по результатам проверки поступившего от него уголовного дела с обвинительным актом или постановлением прокурор наряду с рассмотренными выше решениями вправе принять и другие решения, перечисленные в ст. 226 и 226.8 УПК РФ. Это является исключением из общего правила, согласно которому полномочия прокурора опре-

деляются процессуальным положением следователя, а не формой предварительного расследования. Поэтому, например, прокурор может прекратить уголовное дело, исключить из обвинительного акта или постановления отдельные пункты обвинения, переквалифицировать обвинение не менее тяжкое.

Как видим, действия и решения прокурора на этапе окончания предварительного расследования с обвинительным документом завершают прокурорско-надзорную деятельность в уголовном судопроизводстве. Они должны в полной мере соответствовать реализации его назначения в судебных стадиях, способствовать вынесению судом законного, обоснованного и справедливого решения.

6.6. Особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности при производстве дознания

Выше рассматривался прокурорский надзор за законностью процессуальной деятельности, как следователей, так и органов дознания и дознавателей. Однако было обращено внимание лишь на некоторые особенности надзора за последними, реализации прокурором в их отношении методов процессуального контроля и руководства. Данные методы не применяются к следователям, что обеспечивает их большую процессуальную самостоятельность в отношениях с надзирающим прокурором. Возможность же их применения к органам дознания позволяет некоторым авторам именовать дознание прокурорским, а дознавателей – помощниками прокурора по уголовному преследованию.

Как уже отмечалось, непосредственно надзору за процессуальной деятельностью органов дознания посвящен *приказ Генпрокуратуры России от 21 января 2017 г. № 33*. В нем отражены особенности организации надзора за процессуальной деятельностью как при производстве дознания в общем порядке, так и в сокращенной форме.

I. *Общие особенности* прокурорского надзора за производством дознания состоят в следующих полномочиях прокурора:

1) разрешать самоотводы дознавателя (п. 9 ст. 37 УПК РФ), отводы, заявленные дознавателям, начальникам органов и подразделений дознания, а по уголовным делам, находящимся в производстве дознавателя, также и экспертам, специалистам, защитникам, представителям потерпевшего, гражданским истцам и ответчикам (статьи 67, 70–72 УПК РФ);

2) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) рассматривать возражения дознавателя на указания начальника органа дознания (ч. 4 ст. 41 УПК РФ) и начальника подразделения дознания (ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ);

4) отменять незаконные и (или) необоснованные постановления органа дознания, дознавателя, начальников органов и подразделений дознания (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Следует обратить внимание на право прокурора давать дознавателям письменные указания, которое позволяет ему осуществлять руководство их процессуальной деятельностью. Они могут даваться как в ходе расследования по возбужденному уголовному делу, так и на этапе проверки сообщений о преступлениях. В целях обеспечения своевременного раскрытия преступлений в них могут содержаться требования прокурора, касающиеся направления расследования, получения и надлежащей фиксации доказательств, производства следственных действий, в том числе неотложных по установлению и закреплению следов преступления, иных необходимых процессуальных действий. Как будет показано ниже, указания могут даваться дознавателю и в случае отмены прокурором его постановлений. В ряде случаев в них может быть заложен предупредительный потенциал, позволяющий не допустить возможные нарушения законности. Указания обязательны для исполнения, но дознаватель вправе их обжаловать вышестоящему прокурору. Однако такое обжалование не приостанавливает их исполнения за исключением специально предусмотренных законом случаев¹.

II. Особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности дознавателя *на стадии возбуждения уголовного дела* можно охарактеризовать следующими полномочиями прокурора:

1) давать дознавателю поручение о проведении проверки сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ);

2) по ходатайству дознавателя продлевать срок процессуальной проверки сообщения о преступлении до 30 суток при необходимости

¹ О таких случаях будет сказано ниже при рассмотрении особенностей принятия прокурором решения по уголовному делу, поступившему прокурору по окончанию дознания с обвинительным актом и постановлением.

производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий (ч. 3 ст. 144 УПК РФ), указывая при этом на конкретные фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления;

3) давать дознавателю согласие на возбуждение уголовного дела частного или частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, в том числе в случае совершения преступления лицом, данные о котором неизвестны (ч. 4 ст. 20, ч. 3 ст. 21, ч. 4 ст. 147 УПК РФ);

Важное значение при осуществлении надзора имеет проверка прокурором соблюдения правил подследственности не только на стадии предварительного расследования, но и в ходе проверки сообщений о преступлениях. При этом он не должен допускать передачу материалов таких проверок по подследственности, в том числе территориальной, или в суд, без достаточных на то оснований.

При отмене постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор возвращает его со своими указаниями, устанавливая конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий. Если же он согласен с принятым процессуальным решением, то материалы проверки возвращаются с сопроводительным письмом, содержащим информацию о такой согласии.

Постановления дознавателей о возбуждении уголовного дела подлежат безотлагательному изучению с истребованием материалов проверок, на основе которых они приняты. Они подлежат отмене в случаях отсутствия в них достаточных данных, указывающих на признаки преступления, а также при наличии иных нарушений действующего законодательства, независимо от того, проводились ли до возбуждения уголовного дела следственные или иные процессуальные действия. Если поводом для возбуждения уголовного дела явились результаты оперативно-розыскной деятельности, уполномоченный прокурор при необходимости должен изучать дела оперативного учета и иные оперативно-служебные материалы на предмет соблюдения порядка предоставления данных результатов, проведения оперативно-розыскных мероприятий с непосредственным исследованием носителей информации. При выявлении неполноты представленных до-

кументов и наличии в делах оперативного учета или иных оперативно-служебных материалах сведений, имеющих значение для доказывания и расследования или рассмотрения уголовного дела, в адрес оперативно-розыскного органа вносится требование об их предоставлении дознавателю, органу дознания или в суд.

III. Особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности дознавателя *на стадии предварительного расследования.*

В приказе Генпрокуратуры России от 21 января 2017 г. №33 отмечается, что прокуроры должны обеспечить надлежащий надзор за всесторонностью, полнотой и объективностью производства дознания по уголовным делам. Обращено внимание на необходимость реагирования на случаи совмещения уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, пресечения при этом производства следственных и иных процессуальных действий без поручения дознавателя должностным лицом, ранее проводившим по материалу проверки или уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия. В случае допущения дознавателем нарушений требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела, он подлежит отстранению от дальнейшего расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Кроме того, при наличии достаточных к тому оснований любое уголовное дело может быть изъято у органа дознания и передано следователю с обязательным указанием оснований такой передачи и при условии соблюдения правил подследственности (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Особенности надзора за законностью процессуальной деятельности дознавателя также состоят в реализации прокурором следующих полномочий:

1) давать указания о производстве дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, не названным в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ (п. 2 ч. 3 этой же статьи);

2) продлевать срок дознания до 30 суток, а при производстве экспертиз и иных необходимых случаях – до 6 месяцев, и в исключительных случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи, – до 12-ти месяцев (части 3, 4 и 5 ст. 223 УПК РФ)¹;

3) возобновлять приостановленное дознание (ч. 3.1 ст. 223 УПК РФ);

¹ Следует иметь в виду, что ходатайство о продлении срока дознания дознаватель должны представлять заблаговременно. До 60-ти суток – за 5, свыше 60-ти дней – за 10, свыше 6-ти месяцев – за 15 дней до истечения срока.

4) соединять уголовные дела в соответствии с ч. 3 ст. 153 УПК РФ;

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продлении его срока (ч. 3 ст. 108, ч. 1 ст. 224 УПК РФ), о наложении ареста на имущество и продлении его срока (ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 115.1, ч. 7 ст. 208 УПК РФ), о производстве следственных и иных процессуальных действий, разрешение на которые дает суд (ч. 1 ст. 165 УПК РФ).

Согласие на возбуждение перед судом ходатайств дознавателя о применении меры пресечения в виде заключения под стражу прокурор дает при наличии оснований и обстоятельств, предусмотренных Уголовно-процессуальным законом. При этом особое внимание им уделяется рассмотрению вопроса о необходимости ее применения в отношении несовершеннолетних, лиц пожилого возраста и других граждан, к которым может быть применена иная мера пресечения, исходя из обстоятельств уголовного дела и данных о личности. Решение о даче согласия на продление срока содержания под стражей принимается только при условии особой сложности уголовного дела и наличии оснований для сохранения этой меры пресечения.

Отказ прокурора в даче согласия дознавателю на возбуждении перед судом ходатайств о применении мер пресечения и продлении их срока, а также о производстве следственных действий, которые допускаются только на основе судебного решения, оформляется мотивированным постановлением, которое приобщается к материалам уголовного дела.

В случаях производства следственных действий в нетерпящих отлагательства условиях без судебного решения прокурор проверяет их законность и обоснованность. При установлении фактов противоправного изъятия предметов, не имеющих отношение к расследуемому уголовному делу, должны быть приняты соответствующие меры прокурорского реагирования.

При проверке вынесенного дознавателем постановления о приостановлении производства дознания оценивается его законность и обоснованность, обращается внимание на факты повторного приостановления без производства необходимых следственных действий и принятия мер к раскрытию преступления. При наличии на то оснований прокурор вправе вынести постановление о возобновлении производства по уголовному делу. Напомним, что постановление следователя о приостановлении расследования может быть отменено про-

курором, но подлежит возобновлению руководителем следственного органа (части 1.1 и 2 ст. 211 УПК РФ).

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор вправе утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу. Согласие прокурора на прекращение им уголовного дела или преследования требуется только в следующих случаях:

- примирение сторон (ст. 25 УПК РФ);
- деятельное раскаяние (части 1 и 2 ст. 28 УПК РФ);
- применение принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ);
- по делам о преступлениях экономической направленности, перечисленным в ч. 3 ст. 28.1 УПК РФ.

В п. 28 приказа Генпрокуратуры России от 26 января 2017 г. №33 разъяснено, что в остальных случаях согласия либо утверждения прокурором постановлений дознавателя о прекращении уголовного дела не требуется. Но в случае признания их незаконными или необоснованными, прокурор вправе отменять их на основании ч. 1 ст. 214 УПК РФ и возобновлять производство по уголовному делу. В приказе сказано, что в этих случаях ему следует возвращать с указаниями в орган дознания отмененные постановления, устанавливая конкретный срок расследования с учетом объема производства необходимых следственных действий. В случаях прекращения уголовного дела или уголовного преследования по реабилитирующим основаниям в отношении лица, которое задерживалось в уголовно-процессуальном порядке, подвергалось мере пресечения в виде заключения под стражу, прокурор в течение 10 дней со дня принятия такого решения составляет мотивированное заключение о законности и обоснованности применения данных мер принуждения.

Вместе с тем дознаватель должен получить согласие прокурора на возбуждение перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, возместившего ущерб или иным образом загладившего причиненный преступлением вред, и назначении ему меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ч. 1 ст. 25.1 УПК РФ). При отсутствии достоверных сведений о возмещении ущерба или факты заглаживания вреда он не дает дознавателю согласия на обращение в суд с таким ходатайством.

IV. Особенности прокурорского надзора *на этапе окончания дознания с обвинительным актом.*

В соответствии с ч. 4 ст. 225 УПК РФ, обвинительный акт, составленный дознавателем, направляется прокурору вместе с материалами уголовного дела после его утверждения начальником органа дознания. Прокурор должен изучить соответствие содержащихся в нем выводов о виновности привлекаемого к уголовной ответственности лица обстоятельствам дела, дать оценку доказательствам в соответствии с ч. 1 ст. 88 УПК РФ. В случае выявления недопустимых доказательств, он обязан вынести постановление об их исключении.

На проверку прокурору отводится 2-е суток с момента поступления уголовного дела. По ее результатам он принимает решение об утверждении обвинительного акта и о направлении дела в суд. Возвращение уголовного дела для производства дополнительного дознания или для пересоставления обвинительного акта оформляется мотивированным постановлением прокурора, которое незамедлительно направляется дознавателю. В нем содержатся указания о производстве конкретных процессуальных действий, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или об устранении иных выявленных недостатков. При этом может быть установлен срок дополнительного дознания, но не более 10 суток, а для пересоставления обвинительного акта – не более 3 суток. Впоследствии данный срок может быть продлен в общем порядке (ч. 3–5 ст. 223 УПК РФ).

Данные решения прокурора могут быть обжалованы дознавателем с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 48 часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Как их исполнение, так и содержащихся в них указаний, приостанавливается. Вышестоящий прокурор в течение 3-х суток с момента поступления соответствующих материалов принимает одно из следующих постановлений: об отказе в удовлетворения ходатайства дознавателя; об отмене постановления нижестоящего прокурора.

В последнем случае он должен утвердить обвинительный акт и направить уголовное дело в суд.

По итогам проверки поступившего с обвинительным актом уголовного дела при наличии на то оснований прокурором могут быть приняты также и следующие решения:

- 1) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия;
- 2) о прекращении уголовного дела;

3) об исключении из обвинительного акта отдельных пунктов обвинения;

4) о переквалификации обвинения на менее тяжкое.

Следует отметить, что в п. 1.19 приказа Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 дано разъяснение, согласно которому полномочия прокурора определяются процессуальным положением следователя, а не формой предварительного расследования. Однако этому имеется одно исключение. Последние три из перечисленных решения прокурор может принять по уголовному делу с обвинительным актом или постановлением, поступившему как из органов дознания, так органов предварительного следствия.

V. Особенности прокурорского надзора за законностью производства дознания в сокращенной форме.

Уведомление об удовлетворении ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме в течение 24-х часов направляется прокурору, который проверяет законность и обоснованность принятого дознавателем решения. Оцениваются предусмотренные ст. 226.1 условия, а также указанные в ст. 226.2 УПК РФ обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме. При этом акцентируется внимание на признании подозреваемым вины, размера и характера причиненного преступлением вреда, а также на его отношении к квалификации содеянного. В случае отмены постановления дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме даются указания о производстве дознания в общем порядке.

Прокуроры в кратчайшие сроки рассматривают жалобы на постановления дознавателей об отказе в удовлетворении указанных ходатайств, а также о прекращении дознания в сокращенной форме. В случае обоснованности приведенных в них доводов, принимаются решения об отмене таких постановлений. При этом даются указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Когда же восстановление нарушенного права подозреваемого невозможно ввиду истечения срока, отведенного на дознание в сокращенной форме, принимается решение об отказе в удовлетворении жалобы. Грубым нарушением считается рассмотрение поступившего от подозреваемого ходатайства в срок, превышающий 24 часа. В таких случаях инициируется вопрос о привлечении к ответственности виновных в допущенных нарушениях должностных лиц.

В целях пресечения искусственного создания оснований для производства сокращенного дознания прокурор не должен допускать необоснованное выделение материалов уголовного дела в отношении

конкретного лица в отдельное производство, а также незамедлительно реагировать на случаи несвоевременного соединения уголовных дел в отношении одного и того же лица при наличии к тому законных оснований.

Дознание в сокращенной форме должно быть окончено в срок, не превышающий 15 суток со дня вынесения дознавателем соответствующего постановления, включая время составления и пересоставления обвинительного постановления, а также ознакомления с материалами дела обвиняемого и его защитника. На основании ч. 2 ст. 226.6 УПК РФ прокурор может продлить данный срок до 20-ти суток при наличии ходатайства дознавателя и его мотивированного постановления об этом. Это возможно в тех случаях, когда после удовлетворения ходатайств, поступивших от обвиняемого, его защитника, потерпевшего и (или) его представителя до окончания ознакомления с материалами уголовного дела, пересоставить обвинительное постановление и направить дело прокурору не представляется возможным без такого продления. Если же и такой срок оказывается недостаточным, прокурор дает указание дознавателю о продолжении расследования в общем порядке. При поступлении постановления дознавателя о продлении срока дознания в сокращенной форме после 24-х часов с момента истечения 15-ти суток, отведенных для его производства, он обязан вынести постановление об отказе в продлении срока и продолжении производства по уголовному делу в общем порядке.

При поступлении уголовного дела с обвинительным постановлением прокурор проверяет соответствие его содержания требованиям закона, а также достаточность в прилагаемой к нему справке сведений, перечень которых определен ч. 10 ст. 226.7 УПК РФ. В случае несоответствия данного постановления установленным требованиям уголовное дело возвращается дознавателю для пересоставления постановления в срок не более 2-х суток.

Прокурор в ходе изучения материалов уголовного дела проверяет соответствие выводов дознавателя установленным при производстве дознания обстоятельствам. Особенно тщательно исследуются вопросы наличия объективных данных, подтверждающих виновность и исключающих самооговор обвиняемого, соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в том числе их права на защиту. Также обращается внимание на то, рассматривались ли дознавателем в полном объеме заявленные ими ходатайства.

Согласно ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ прокурор выносит постановление о направлении уголовного дела для производства дознания в общем порядке в следующих случаях:

- имеют место обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме;
- допущены существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства, повлекшие ущемление прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства;
- собранных доказательств в совокупности не достаточно для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного им вреда, а также о виновности обвиняемого;
- имеются достаточные основания полагать самооговор обвиняемого.

Как данное постановление прокурора, так и его решение о возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного постановления, могут быть обжалованы дознавателем с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 24-х часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Как их исполнение, так и содержащихся в них указаний, приостанавливается. Вышестоящий прокурор в течение 2-х суток с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений: об отказе в удовлетворения ходатайства дознавателя; об отмене постановления нижестоящего прокурора.

В первом случае дознаватель обязан незамедлительно исполнить постановление прокурора и связанные с ним указания. Во втором случае рассматривавший ходатайство дознавателя вышестоящий прокурор утверждает обвинительное постановление и направляет уголовное дело в суд.

При наличии на то оснований прокурор вправе прекратить уголовное дело. Если же не подтверждаются материалами уголовного дела лишь отдельные пункты обвинения либо имеет место неправильная квалификация содеянного и, соответственно, имеется необходимость в переквалификации на менее тяжкий состав преступления, им выносится соответствующее постановление. О данных процессуальных решениях уведомляются заинтересованные лица.

По завершению рассмотрения вопросов прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования следует прийти к выводу о том, что его осуществление реализуется в рамках уголовно-процессуальных правоотношений, характеризующихся совокупностью особого рода правовых связей. Данные

связи возникают по поводу обеспечения законности в деятельности органов следствия и дознания, соблюдения ими прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Они характеризуются многообразием, обусловленным решаемыми прокурором задачами при осуществлении надзора.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что составляет предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
2. Каковы пределы надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
3. В чем состоит принципиальное отличие надзора за следствием от надзора за дознанием?
4. Какими законами и организационно-распорядительными актами Генеральной прокуратуры регламентируется деятельность прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
5. Каковы особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
6. Назовите правовые средства выявления, устранения и предупреждения прокурором нарушений законности при приеме и регистрации сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия.
7. Какие правовые средства применяются в случае выявления прокурором незаконных и (или) необоснованных процессуальных решений, принимаемых следователем на стадии возбуждения уголовного дела?
8. Назовите правовые средства прокурорского надзора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений законности на стадии предварительного расследования?
9. Какими полномочиями обладает прокурор в случае выявления им незаконных и (или) необоснованных процессуальных решений, принимаемых в ходе предварительного следствия?
10. Каков порядок заключения прокурором досудебного соглашения о сотрудничестве?
11. Опишите действия и назовите возможные решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.
12. В чем состоят особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания?
13. Опишите действия и назовите возможные решения прокурора по уголовным делам, поступившим с обвинительными актами.
14. В чем состоят особенности прокурорского надзора за законностью производства дознания в сокращенной форме?

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ. КООРДИНАЦИЯ ПРОКУРАТУРОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

7.1. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом

На досудебных стадиях уголовного процесса прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, принимает участие в суде при рассмотрении им ходатайств следователей и дознавателей, жалоб участников уголовного судопроизводства. В судебных же стадиях его функциональной обязанностью является, согласно ч. 3 ст. 37 УПК РФ, осуществление уголовного преследования посредством поддержания государственного обвинения, которое состоит в обеспечении его законности и обоснованности.

Основным организационно-распорядительным актом по данному направлению деятельности органов прокуратуры является *приказ Генпрокуратуры России от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»*. Наряду с ним отдельные положения многих других приказов и указаний Генеральной прокуратуры могут касаться участия прокуроров в рассмотрении определенных категорий уголовных дел в судах различных инстанций, в том числе на стадии исполнения приговора.

Согласно ч. 1 ст. 246 УПК РФ участие в судебном разбирательстве обвинителя обязательно. Прокурор участвует в рассмотрении уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, а также частного обвинения, если дело было возбуждено следователем или дознавателем. Кроме того, на основании ч. 8 ст. 318 УПК РФ, мировой судья вправе признать обязательным его участие, если после принятия заявления к производству установит, что потерпевший в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы. При этом прокурор является *государственным обвинителем*, то есть должностным лицом органа прокуратуры, поддерживающим от имени государства обвинение в суде по уголовному делу (п. 6 ст. 5 УПК РФ).

Исходя из содержания п. 22 ст. 5 УПК РФ, под обвинением понимается утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном

УПК РФ. Если в досудебном производстве оно выдвигалось в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, обвинительном документе – заключении, акте или постановлении. Данные процессуальные документы, наряду с самим уголовным делом, проверялись прокурором при осуществлении надзора на предмет законности и обоснованности как в ходе предварительного расследования, так и на этапе его окончания перед направлением дела в суд. В суде же обвинение поддерживается им непосредственно путем участия в судебном процессе, доказывания всех его имеющих значения обстоятельств.

Прокурор является основным субъектом стороны обвинения, поскольку только он вправе отказаться от обвинения. Такой же отказ для суда обязателен и влечет прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей части (ч. 7 ст. 246, ч. 1 ст. 239 УПК РФ). Как уголовное преследование по законному и обоснованному обвинению, так и отказ от предъявленного подсудимому обвинения, когда представленные доказательства его не подтверждают, в равной степени соответствуют назначению уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 6 УПК РФ). В первом случае прокурор осуществляет процессуальную деятельность от имени государства, состоящую в изобличении перед судом в условиях состязательности подсудимого в совершении преступления, стремясь обеспечить неотвратимость привлечения виновного к уголовной ответственности и назначение ему справедливого наказания, а также защиту лиц и организаций, потерпевших от преступления. Во втором случае он защищает подсудимого от незаконного обвинения, снимая с него обвинение и освобождая его от уголовной ответственности, исключает возможность применения к нему меры государственного принуждения в виде уголовного наказания.

Таким образом, как уголовное преследование в форме поддержания государственного обвинения, так и отказ от него, выступают в качестве процессуальных средств реализации назначения уголовного судопроизводства. Они определяют юридическую сущность участия прокурора при рассмотрении уголовных дел судом. Отнесение его к стороне обвинения никоим образом не снимает с него обязанности обеспечивать законность и обоснованность предъявленного подсудимому обвинения. Такой подход во многом обуславливает общность целей и задач его деятельности в судебных производствах с надзором в досудебных стадиях уголовного процесса.

В качестве государственных обвинителей, как правило, действуют помощники и старшие помощники прокуроров, которые

вступают в судебный процесс на основе *письменного поручения* о поддержании государственного обвинения. Такое поручение даётся прокурором – руководителем соответствующей прокуратуры, либо его заместителем, наделенным таким правом согласно установленному распределению обязанностей. В Генеральной прокуратуре выполнение функции государственного обвинения возлагается на прокуроров Главного уголовно-судебного управления, в котором имеется Управление государственных обвинителей, а также специализированных подразделений, таких как, например, Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере. При наличии на то необходимости поддерживать обвинение могут также и заместители, советники и помощники Генерального прокурора. Аналогичным образом организуется наделение полномочиями по участию в судах при рассмотрении уголовных дел в прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратурах.

Следует обратить внимание на то, что в *приказе Генеральной прокуратуры России от 25 декабря 2012 г. № 465* обращено внимание на необходимость поручать государственное обвинение по делам, рассматриваемым с участием присяжных заседателей, тем прокурорским работникам, большим опытом участия в судах, необходимыми для этого профессиональными качествами. Также в нем содержится требование, согласно которому руководители прокуратур должны регулярно лично поддерживать государственное обвинение. При этом прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуроры обязаны принимать участие в рассмотрении уголовных дел судами не реже одного раза в квартал, преимущественно по делам о преступлениях, представляющих повышенную общественную опасность.

В необходимых случаях создаются группы государственных обвинителей. Как правило, участие нескольких прокурорских работников требуется по сложным уголовным делам с множественностью участников. В поручении о поддержании государственного обвинителя прокурор определяет состав группы, назначая старшим одного из прокурорских работников.

В каждой прокуратуре в ходе осуществления надзорной деятельности формируется надзорное производство, в которое подшиваются все документы, отражающие ее ход и результаты. В их числе

копии протоколов процессуальных действий и решения должностных лиц органов предварительного расследования, акты прокурорского реагирования, иные используемые надзирающим прокурором документы. Все документы изучаются государственным обвинителем при подготовке к участию в судебных стадиях уголовного судопроизводства. При этом следует отметить, что, по действующему процессуальному законодательству, должностному лицу, осуществлявшему надзор по конкретному уголовному делу, не запрещается поддерживать по нему обвинение в суде. Более того, в ст. 66 УПК РФ закреплено право суда принимать решение об отводе прокурора, но при этом прямо указано, что его участие в производстве расследования или в судебном разбирательстве не является препятствием для дальнейшего участия в производстве по уголовному делу.

При даче согласия на особый порядок судебного разбирательства государственный обвинитель должен руководствоваться предписаниями закона об условиях применения такой формы судопроизводства. При подготовке к рассмотрению дел в отношении обвиняемых, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, выясняется наличие обстоятельств, свидетельствующих об активном содействии обвиняемого следствию, об изобличении других соучастников преступления, розыске имущества, добытого преступным путем, а также о признании обвиняемым своей вины.

Государственный обвинитель участвует в стадии *подготовки уголовного дела к судебному заседанию*. Предварительное слушание может быть проведено при наличии оснований для возвращения дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, признания доказательств недопустимыми, а также в других перечисленных в ч. 2 ст. 229 УПК РФ случаях. Принятие прокурором участия в проводимых для решения данных вопросов судебных заседаниях имеет важное значение, поскольку от того, как они будут разрешены, зависит как возможность назначения уголовного дела к рассмотрению по существу, так и определение ряда существенных для будущего судебного следствия факторов. Так, по результатам предварительного слушания уголовное дело может быть прекращено, производство по нему – приостановлено, принято решение о соединении или выделении дел, рассмотрении дела в отсутствие подсудимого или с участием присяжных заседателей. Кроме того, в рамках его проведения могут быть выявлены факты нарушения требований законности, что, в свою очередь, свидетельствует об упущениях в надзорной деятельности органов прокуратуры.

Государственный обвинитель является процессуально самостоятельным должностным лицом. В *приказе Генпрокуратуры России от 25 декабря 2012 г. № 465* предусмотрено, что в случае существенного расхождения его позиции с позицией прокурора, выраженной в обвинительном документе, он обязан доложить об этом прокурору, поручившему поддерживать обвинение. Последний в случае принципиального несогласия с государственным обвинителем, исходя из законности и обоснованности предъявленного обвинения, должен своевременно решить вопрос о замене обвинителя или сам поддерживать обвинение по уголовному делу. При этом в приказе оговаривается недопустимость любого давления на обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами.

Порядок замены государственного обвинителя регламентирован ч. 4 ст. 246 УПК РФ. Из нее следует, что невозможность его дальнейшего участия в судебном разбирательстве является основанием для его замены. Но такая невозможность может быть обусловлена не только приведенным выше случаем, но и отводом обвинителя, теми или иными объективными обстоятельствами. Вновь вступившему в судебное разбирательство прокурору предоставляется время для ознакомления с материалами уголовного дела и для соответствующей подготовки. Замена государственного обвинителя не влечет за собой повторение тех процессуальных действий, которые уже были совершены ранее, но не исключает право вновь вступившего в процесс обвинителя ходатайствовать перед судом о повторении допросов свидетелей, потерпевших, экспертов или иных судебных действий.

В ходе судебного разбирательства государственный обвинитель наделен следующими *основными процессуальными правами*:

- 1) представлять доказательства и участвовать в их исследовании;
- 2) излагать суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства;
- 3) предъявлять или поддерживать предъявленный по уголовному делу гражданский иск, если этого требует охрана прав граждан, общественных интересов, интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- 4) отказаться от обвинения полностью либо в определенной части;

5) до удаления суда в совещательную комнату изменить обвинение в сторону смягчения путем:

- исключения из юридической квалификации деяния признаков преступления, отягчающих наказание;

- исключения из обвинения ссылки на какую-либо норму УК РФ, если деяние подсудимого предусматривается другой нормой этого же кодекса, нарушение которой вменялось ему в обвинительном заключении или обвинительном акте;

- переквалификации деяния в соответствии с нормой УК РФ, предусматривающей более мягкое наказание;

6) высказывать суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания.

Данные процессуальные права представитель государственного обвинения реализует в условиях состязательности, строго разделения функций разрешения уголовного дела, обвинения и защиты. Объем обвинения, изложенный в итоговом обвинительном документе органа предварительного расследования, определяет предмет и пределы доказывания. Однако в ходе судебного разбирательства он может быть скорректирован прокурором посредством частичного отказа от обвинения или его изменения в сторону смягчения. Полный отказ от обвинения означает отсутствие предмета доказывания и влечет за собой, как уже отмечалось, прекращение уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, предусмотренным п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ.

В тех случаях, когда государственный обвинитель изменяет обвинение на преступление, преследуемое в порядке частного обвинения, судья принимает меры к вызову потерпевшего в судебное заседание для выяснения вопроса о том, желает ли он привлекать обвиняемого к уголовной ответственности. В таких случаях, в зависимости от мнения потерпевшего судья принимает решение о прекращении уголовного дела в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ или о направлении его по подсудности мировому судье в соответствии с ч. 5 ст. 236 УПК РФ¹.

Отказ от обвинения или его изменение должны быть заявлены государственным обвинителем в письменной форме. Отказ должен быть законным, обоснованным и мотивированным, содержать ссылки

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству».

на предусмотренные законом обстоятельства¹. Такое решение должно быть согласовано с руководителем соответствующей прокуратуры, если обвинение поддерживается не лично, а на основе его поручения старшим помощником или помощником либо прокурором отдела (управления). С этой целью, как, собственно, и для письменного оформления отказа от обвинения или его изменения, в судебном заседании делается перерыв. Он необходим и для подготовки стороны защиты к новому обвинению в случае изменения государственным обвинителем первоначального обвинения на менее тяжкое, но существенно отличающееся от него по фактическим обстоятельствам (по объекту посягательства, субъекту преступления, форме вины и т. д.).

Следует отметить, что государственный обвинитель, руководствуясь законом и совестью, может отказаться от обвинения только после всестороннего исследования доказательств. В п. 1.12 *приказа Генпрокуратуры России от 27.11.2007 № 189* прямо установлено положение, согласно которому считается нарушением служебного долга как требование о постановлении обвинительного приговора при отсутствии доказательств виновности подсудимого, так и необоснованный отказ от обвинения. В случае отказа прокурор должен оценить возможность защиты нарушенных противоправным деянием прав и законных интересов посредством подачи и поддержания иска в порядке гражданского судопроизводства. В этих случаях может потребоваться передача имеющихся материалов руководству прокуратуры для решения вопроса о передаче имеющихся материалов должностным лицам, которые принимают участие в рассмотрении гражданских дел судами.

Государственный обвинитель обязан принимать активное участие в исследовании доказательств в судебном следствии, последовательно проверять полноту, всесторонность и объективность собранных в процессе предварительного расследования доказательств, давать их совокупности беспристрастную оценку, всемерно способствовать установлению судом истины, необходимой для вынесения законного, обоснованного и справедливого решения. Также он должен имеющимися процессуальными возможностями обеспечивать соблюдение требований закона о разумном сроке уголовного судопроизводства.

¹ Определение Конституционного суда РФ от 10.02.2016 № 226-О «По запросу Курганского областного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

При формировании своей позиции относительно наказания государственный обвинитель должен руководствоваться требованиями закона о его соразмерности и справедливости, учитывая характер и степень общественной опасности преступления, личность виновного, смягчающие и отягчающие обстоятельства. При наличии оснований ему следует предложить суду назначить дополнительное наказание, применить конфискацию имущества, удовлетворить иски о возмещении материального ущерба и морального вреда. В установленный законом срок государственный обвинитель изучает протокол судебного заседания и при необходимости приносит на него замечания.

Кроме того, государственный обвинитель в соответствии с ч. 2 ст. 73 УПК РФ в ходе судебного разбирательства должен выяснять обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений, и предлагать суду, при наличии на то оснований, вынести частное определение (постановление).

В организационном отношении прокурорские работники, принимающие участие в рассмотрении уголовных дел судом, докладывают о ходе и результатах своей процессуальной деятельности руководителю прокуратуры или его заместителю, отвечающему за уголовно-судебное направление. Не позднее дня, следующего за провозглашением судебного решения, обвинителем составляется рапорт на имя прокурора, поручившего поддерживать государственное обвинение, в котором отражаются предложенные формулировки по разрешаемым судом вопросам, разрешаемым судом при постановлении приговора (ч. 1 ст. 299 УПК РФ). Данный рапорт вместе с решением суда приобщается к надзорному производству.

При необходимости осуществляется взаимодействие с лицами, осуществлявшими надзор за процессуальной деятельностью за производством по уголовному делу. Им сообщается о просчетах и ошибках, выявленных в ходе судебного разбирательства. В целях совершенствования прокурорского надзора и уголовного преследования в органах прокуратуры на постоянной основе ведется аналитическая работа над данными прокурорской и судебной практики, результаты которой, в частности, отражаются в докладных записках и иных документах, направляемых в вышестоящую прокуратуру.

Качество и эффективность участия прокурорского работника в судебном рассмотрении уголовного дела оцениваются исходя из его реального вклада в принятие судом законного, обоснованного и справедливого решения, проявление им активности, профессионализма,

принципиальности и объективности в отстаивании своей позиции. Принимаются меры к тому, чтобы оценка его деятельности способствовала развитию творческой инициативы, служила стимулом к надлежащему выполнению нравственного и служебного долга.

В случае несогласия с приговором или иным решением суда, принимаемым по результатам рассмотрения уголовного дела, имеющий право на *апелляционное обжалование* прокурор¹ в установленный законом срок подает апелляционное представление. В нем приводятся доводы, свидетельствующие об их несоответствии требованиям ст. 7 УПК РФ, согласно которым приговор должен быть законен, обоснован и справедлив, а иное решение – законным и обоснованным. При наличии обстоятельств, свидетельствующих о неправильном применении уголовного закона и (или) существенном нарушении уголовно-процессуального закона, повлекших значительные вредные последствия, пропуск срока для обжалования по неуважительной причине расценивается как ненадлежащее исполнение прокурорским работником своих должностных обязанностей.

Требования к содержанию апелляционного представления предъявляются такие же, как и к апелляционной жалобе. Согласно ч. 1.1 ст. 389.6 УПК РФ, прокурор в подтверждение своих доводов вправе заявить ходатайство об исследовании судом апелляционной инстанции доказательств, которые были исследованы судом первой инстанции. Оно должно найти отражение в представлении с приведением перечня свидетелей, экспертов и других лиц, подлежащих вызову в этих целях в суд. В том случае, если судебное решение обжалуется в апелляционном порядке иными участниками уголовного судопроизводства, представитель органов прокуратуры также участвует в рассмотрении судом второй инстанции их жалоб. При отсутствии оснований для внесения представления на такие жалобы составляются письменные возражения (ст. 389.7 УПК РФ), отражающие позицию прокурора по изложенным в них вопросам. Если же заявляется ходатайство об исследовании новых доказательств, прокурор должен обосновать невозможность их представления в суд первой инстанции.

В ч. 3 ст. 389.8 УПК РФ предусмотрено право лица, подавшего представление, отозвать его до начала заседания суда апелляционной

¹ Согласно ч. 1 ст. 289.1 УПК РФ право апелляционного обжалования судебного решения принадлежит наряду с другими участниками уголовного судопроизводства также государственному обвинителю и вышестоящему прокурору.

инстанции. Это влечет за собой прекращение производства по представлению. Если же оно было отозвано до назначения судебного заседания суда апелляционной инстанции, то подлежит возвращению. На основании ч. 4 ст. 389.8 УПК РФ прокурор вправе принести дополнительное апелляционное представление, которое подлежит рассмотрению, если поступило в суд второй инстанции не позднее 5 суток до начала судебного заседания. Если оно подано по истечении срока обжалования, в нем не может быть поставлен вопрос об ухудшении положения осужденного, лица, в отношении которого уголовное преследование прекращено, если такое требование не содержалось в первоначальном представлении.

Участие государственного обвинителя и (или) прокурора в судебном заседании суда апелляционной инстанции обязательно, за исключением уголовных дел частного обвинения (кроме случаев их возбуждения следователем или дознавателем с согласия прокурора). Как правило, в них участвуют старшие прокуроры и прокуроры уголовно-судебных подразделений прокуратур субъектов РФ, но руководитель прокуратуры может персонально поручить такое участие любому подчиненному прокурору или группе прокуроров. Теми должностными лицами, которые участвовали в суде первой инстанции, им передается надзорное производство по уголовному делу, копии обжалуемых судебных решений, апелляционных представлений, возражений на жалобы участников процесса, обвинительные заключения и другие необходимые документы.

В ст. 389.19 УПК РФ установлено, что суд не связан доводами апелляционного представления и вправе проверить производство по уголовному делу в полном объеме. В случае возвращения уголовного дела для устранения обстоятельств, препятствующих вынесению законного и обоснованного решения, принимается решение, в котором даются указания, обязательные как для суда первой инстанции, так и для прокурора. Вместе с тем, при возвращении дела прокурору суд апелляционной инстанции не вправе предрешать вопросы:

- о доказанности или недоказанности обвинения;
- достоверности или недостоверности того или иного доказательства;
- преимущества одних доказательств перед другими;
- виде и размере наказания.

Согласно ч. 3 ст. 289.22 УПК РФ, обвинительный приговор или иные решения суда первой инстанции подлежат отмене, а уголовное дело возвращению прокурору, если при рассмотрении уголовного де-

ла в апелляционном порядке будет установлено, что после направления уголовного дела в суд наступили новые общественно опасные последствия инкриминируемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления. В ст. 389.24 УПК РФ установлено, что обвинительный приговор, определение, постановление, а также суда первой инстанции могут быть изменены в сторону ухудшения положения осужденного не иначе как по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего, частного обвинителя, из законных представителей и (или) представителей. Оправдательный приговор ввиду его незаконности и необоснованности может быть отменен не иначе как по представлению прокурора или жалобе перечисленных лиц. Однако отмена оправдательного приговора, постановленного на основании оправдательного вердикта коллегии присяжных заседателей, возможна по представлению прокурора при наличии лишь существенных нарушений уголовно-процессуального закона, которые ограничили право прокурора на представление доказательств либо повлияли на содержание поставленных перед присяжными вопросов или на содержание данных ими ответов.

В ч. 6 ст. 399 УПК РФ предусмотрено право прокурора участвовать в рассмотрении судом *вопросов, связанных с исполнением приговора*. Его же осуществление предполагает направление судом в соответствующую прокуратуру, как минимум, сведения о дне и месте проведения судебного заседания. В судебных заседаниях при рассмотрении этих вопросов участвуют должностные лица специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также территориальные прокуроры, в компетенцию которых входит надзор за законностью в таких учреждениях.

Рассмотрение ходатайства начинается с объяснения лица, его заявившего. После исследования представленных им материалов высказывает свое мнение по поводу поставленного на разрешение вопроса (вопросов) и другие лица, приглашенные в судебное заседание. Если прокурор придет к выводу о том, что суд вынес незаконное и (или) необоснованное постановление, он вправе обжаловать его посредством подачи представления. При внесении представления, согласно которому осужденный подлежит освобождению от отбывания наказания, прокурор письменно уведомляет об этом администрацию места отбывания наказания до истечения срока обжалования судебного постановления в апелляционном порядке.

В соответствии со ст. 401.2 УПК РФ, с представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения *в кассационном порядке* вправе обратиться:

– Генеральный прокурор и его заместители – в любой суд кассационной инстанции;

– прокурор субъекта РФ, приравненный к нему военный прокурор, их заместители – соответственно в президиум суда субъекта РФ, окружного (флотского) военного суда.

В судебном заседании как при рассмотрении кассационного представления, так и кассационной жалобы участие прокурора обязательно. Согласно ст. 401.6 УПК РФ, пересмотр в кассационном порядке приговора, определения, постановления суда по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, допускается в срок, не превышающий одного года со дня вступления их в законную силу. В этом случае прокурор должен обосновать, что при рассмотрении уголовного дела были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, либо если были выявлены данные, свидетельствующие о несоблюдении лицом условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве.

Надзорное представление подается непосредственно в Верховный суд РФ и должно быть подписано Генеральным прокурором или его заместителем (ст. 412.2, ч. 3 ст. 412.3 УПК РФ). В ст. 412.4 УПК РФ предусмотрена возможность его отзыва. В нем указываются допущенные, по мнению прокурора, существенные нарушения уголовного (или) уголовно-процессуального законов, повлиявшие на исход дела, либо выявленные данные, свидетельствующие о несоблюдении лицом условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве. При этом поворот к худшему не допускается, кроме вышеприведенных случаев, предусмотренных ст. 401.6 УПК РФ.

Согласно ч. 3 ст. 412.10 УПК РФ участие прокурора в судебном заседании надзорной инстанции обязательно как в производстве по надзорным представлениям, так и в производстве по надзорным жалобам, поданным иными участниками уголовного судопроизводства. В президиуме суда субъекта РФ принимает участие прокурор субъекта РФ или его заместитель, а окружного (флотского) – военный прокурор округа (флота) или его заместитель. В коллегиях Верховного

суда РФ – прокуроры Главного уголовно-судебного управления, в Военной коллегии – прокуроры Уголовно-судебного управления Главной военной прокуратуры или по поручению заместителей Генерального прокурора – иные прокуроры. В заседаниях Президиума Верховного суда РФ участвует Генеральной прокурор или его заместители.

В органах прокуратуры принимаются и рассматриваются обращения как от лиц, имеющих право обжалования вступивших в законную силу решений суда, так и от иных лиц. Более того, кассационные и надзорные представления могут быть принесены в случаях выявления нарушений законности, не указанных заявителем. Однако напомним, что прокуратура не вправе осуществлять надзор за деятельностью органов судебной власти. Поэтому приведенные положения *приказа Генпрокуратуры России от 25 декабря 2012 г. № 465* могут рассматриваться лишь как устанавливающие квазинадзорный характер участия прокурора в пересмотре вступивших в силу судебных решений по уголовным делам. Это подтверждается также и тем, что по поступившим обращениям участников уголовного судопроизводства, по сути, организуется проведение прокурорской проверки, в рамках которой изучаются как имеющиеся в прокуратуре копии процессуальных документов, так и в необходимых случаях прокурор знакомится с материалами уголовного дела. Если же отсутствуют основания для принесения кассационного или надзорного представления им составляется аргументированное заключение. По истечении годичного срока, отведенного на обжалование и при отсутствии оснований для ходатайств о его восстановлении, заявителю даются соответствующие разъяснения.

При наличии оснований для обжалования судебных решений прокурор, если он обладает необходимыми для этого полномочиями, приносит кассационное или надзорное представление. В противном случае ему требуется подготовить его проект и направить ходатайство о принесении представления вышестоящему прокурору. К нему прилагаются копии оспариваемых судебных решений, и при наличии на то необходимости иные документы, в том числе копии материалов уголовного дела, подтверждающих изложенную позицию. Так, прокуроры субъектов РФ при наличии оснований для обращения в Верховный суд РФ направляют ходатайства с пакетом прилагаемых к нему документов в Генеральную прокуратуру, а военные окружные и флотские прокуроры – в Главную военную прокуратуру. Транспортные и иные специализированные прокуроры с целью обжалования в

кассационном порядке принятых по уголовным делам решений обращаются с ходатайствами в соответствующие прокуратуры субъектов РФ. При отказе в принесении кассационных представлений им приходится обращаться в Генеральную прокуратуру.

В каждом случае при решении вопроса о кассационном или надзорном обжаловании судебных решений прокурор выясняет, пересматривались ли они по жалобам участников уголовного судопроизводства. При подготовке к судебному заседанию изучаются жалобы, которые подлежат рассмотрению наряду с представлением.

Как суд кассационной инстанции, так и суд надзорной инстанции (Президиум Верховного суда РФ) отменяют приговор, определение, постановление суда и все последующие решения, возвращают уголовное дело прокурору, если в ходе рассмотрения уголовного дела в надзорном порядке будет установлено, что после направления уголовного дела в суд наступили новые общественно опасные последствия инкриминируемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления. Данные обстоятельства указаны в п. 2.1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ как *новые обстоятельства*, на основе которых прокурор возобновляет производство по уголовному делу в порядке, предусмотренном ст. 415 УПК РФ. Также он вправе возбудить производство ввиду *вновь открывшихся обстоятельств*, перечень которых приводятся в ч. 2 ст. 413 УПК РФ.

Поводами для возбуждения прокурором производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств являются не только данные, полученные в ходе судебного рассмотрения уголовных дел, но и ставшие известными в ходе предварительного расследования, а также из сообщений граждан и должностных лиц. Данные обращения рассматриваются должностными лицами прокуратуры, осуществляющими надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Порядок процессуальной деятельности по возбужденным ими производствам находится в зависимости от того, что послужило для этого фактическим основанием. Так, возможны два варианта:

1) если основанием явились обстоятельства, относящиеся к категории вновь открывшихся, то прокурор выносит соответствующее постановление, проводит по ним проверку, истребует копию приговора и справку суда о вступлении его в силу;

2) если основанием явились обстоятельства, указанные в п. 2.1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, или же которые прокурором признаются в каче-

стве новых обстоятельств, им возбуждается производство ввиду новых обстоятельств, а имеющиеся материалы направляются руководителю следственного органа для проведения по ним расследования посредством производства следственных и иных процессуальных действий, принятия решения об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

Согласно ст. 416 УПК РФ, по окончании прокурорской проверки или расследования и при наличии основания возобновления производства по уголовному делу прокурор направляет полученные в результате их проведения материалы вместе с самим делом, составленным им заключением, а также копией приговора в суд. В судебном заседании при их рассмотрении в обязательном порядке участвует прокурор. При отсутствии же оснований для возобновления производства по делу выносится постановление о прекращении возбужденного производства. Оно должно быть доведено до сведения заинтересованных лиц с разъяснением права его обжалования в суд, который правомочен решать вопрос о возобновлении производства по делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

В ст. 417 УПК РФ регламентирован порядок разрешения судом вопроса о возобновлении производства по уголовному делу. Заключение прокурора рассматривает в отношении:

- приговора и постановления мирового судьи – районным судом;
- приговора, определения, постановления районного суда – президиумом суда субъекта РФ;
- приговора, определения, постановления суда субъекта РФ – судебной коллегией Верховного суда РФ;
- приговора, определения судебной коллегией или судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного суда РФ, вынесенных ими в ходе производства по уголовным делам в качестве суда апелляционной или кассационной инстанции, – этими же судебными инстанциями, если судебные решения не были предметом рассмотрения Президиума Верховного суда РФ;
- приговора, определения, постановления гарнизонного суда – окружным (флотским) военным судом;
- приговора, определения, постановления окружного (флотского) военного суда – судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного суда РФ;
- постановления Президиума Верховного суда РФ – Президиумом Верховного суда РФ.

Заключение прокурора рассматривается в судебном заседании, которое проводится в порядке, предусмотренном ст. 401.13 УПК РФ для рассмотрения уголовного дела в суде кассационной инстанции. Районный суд его рассматривает в порядке, предусмотренном ч. 1–7 данной статьи. В результате, суд принимает одно из следующих решений:

- об отмене приговора, определения или постановления суда, передаче уголовного дела для производства нового судебного разбирательства;

- об отмене приговора, определения или постановления суда и всех последующих судебных решений и о возвращении уголовного дела прокурору в случае выявления обстоятельств, указанных в ч. 1 и п. 1 ч. 1.2 ст. 237 УПК РФ;

- об отмене приговора, определения или постановления суда о прекращении уголовного дела;

- об отклонении заключения прокурора.

Судебное разбирательство по уголовному делу после отмены судебных решений ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, а также обжалование новых судебных решений производится в общем порядке. Следует обратить внимание на то, что пересмотр обвинительного приговора ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств никакими сроками не ограничен. Однако пересмотр оправдательного приговора или определения, постановления о прекращении уголовного дела, а также обвинительного приговора в связи с мягкостью наказания либо необходимостью применения к осужденному уголовного закона о более тяжком преступлении допускается лишь в пределах сроков давности привлечения к уголовной ответственности, и не позднее одного года со дня открытия вновь открывшихся обстоятельств.

Следует отметить, что прокуроры в обязательном порядке принимают участие в рассмотрении судом вопросов о применении принудительных мер уголовно-правового характера. Однако они не именуются государственными обвинителями, поскольку оно не выдвигается в отношении тех лиц, в отношении которых поднимается вопрос о применении данных мер. Речь идет, прежде всего, о принудительных мерах медицинского характера и воспитательного воздействия.

Согласно ст. 434 УПК РФ, при установлении факта психического заболевания у лица, к которому применена мера пресечения в виде заключения под стражу по ходатайству следователя с согласия руководителя следственного органа, а дознавателем с согласия прокурора,

суд рассматривает вопрос о переводе данного лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях. В ст. 439 УПК РФ установлено, что по окончании предварительного расследования следователь прекращает уголовное дело по предусмотренным законом основаниям, а также в случае, если характер совершенного деяния и психическое расстройство лица не связаны с опасностью для него или других лиц либо возможностью причинения им иного существенного вреда. В противном случае он выносит постановление о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера. После ознакомления с его материалами участников уголовного судопроизводства и разрешения следователем поступивших от них ходатайств, оно передается прокурору, который по результатам проверки поступивших материалов выносит одно из следующих решений:

- об утверждении постановления следователя и о направлении уголовного дела в суд;
- о его возвращении следователю для производства дополнительного расследования;
- о прекращении уголовного дела по основаниям, указанным в п. 1 ч. 1 ст. 439 УПК РФ.

Судебное следствие начинается с изложения прокурором доводов о необходимости применения к лицу, которое признано невменяемым или у которого наступило психическое расстройство, принудительной меры медицинского характера (ч. 2 ст. 441 УПК РФ). Исследование доказательств и прения сторон проводятся в общем порядке. При наличии на то оснований суд выносит постановление об освобождении лица от уголовной ответственности или от наказания и о применении к нему принудительных мер медицинского характера. Если же лицо не представляет опасности, то суд принимает решение о прекращении уголовного дела и об отказе в применении данных мер. Такое решение им может быть принято и в случае установления оснований для этого, предусмотренных в ст. 24–28 УПК РФ. Суд может вынести также и постановление о возвращении уголовного дела прокурору, если психическое расстройство лица не установлено или заболевание лица, совершившего общественно опасное деяние, не является препятствием для применения к нему уголовного наказания (ст. 443 УПК РФ). УПК РФ (ст. 444) предусмотрено право участников процесса, в том числе и прокурора, на обжалование данного судебного постановления.

Прокурор участвует в суде при рассмотрении им ходатайства о применении к обвиняемому в совершении преступления небольшой или средней тяжести несовершеннолетнему принудительной меры воспитательного воздействия. В силу ст. 427 УПК РФ следователь с согласия руководителя следственного органа, а дознаватель с согласия прокурора вправе вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении данной меры уголовно-правового принуждения. Удовлетворяя данное ходатайство, суд своим постановлением прекращает поступившее к нему с обвинительным заключением или актом уголовное дело, если установит, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто без применения наказания. Также прокурор принимает участие при рассмотрении судом вопросов о продлении, прекращении или восстановлении срока пребывания несовершеннолетнего осужденного в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа либо переводе его в другое специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ч. 5 ст. 432 УПК РФ).

Обязательным является участие прокурора при рассмотрении судом вопроса о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести с применением меры уголовно-правового принуждения в виде судебного штрафа. Если в ходе предварительного расследования будет установлено, что имеются предусмотренные ст. 25.1 УПК РФ основания, то на основании ст. 446.2 УПК РФ следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора выносит постановление о возбуждении перед судом соответствующего ходатайства.

Таким образом, участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел является ненадзорным направлением деятельности прокуратуры, но является продолжением надзорной деятельностью, которая осуществлялась в досудебных стадиях уголовного процесса. Их объединяет прежде всего единство цели, predetermined назначением уголовного судопроизводства.

7.2. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Часть 2 ст. 1 Закона о прокуратуре предусматривает осуществление органами прокуратуры такой ненадзорной функции, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Непосредственно ей посвящена ст. 8 данного закона, в которой указано, что в целях обеспечения координации перечисленных органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и иную информацию, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом России¹.

Цель координации – повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации правоохранительными органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Согласно ст. 8 Закона о прокуратуре, а также названному выше Положению прокуратура координирует деятельность:

- органов внутренних дел Российской Федерации;
- органов федеральной службы безопасности;
- войск национальной гвардии;
- органов уголовно-исполнительной системы;
- таможенных органов;
- следственных органов Следственного комитета;
- других правоохранительных органов.

Как видим, в Положении не содержится исчерпывающего перечня правоохранительных органов, координируемых прокуратурой².

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется Генеральным прокурором в мас-

¹ Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

² Следует отметить, что по поручению Президента России и постановлению координационного совещания руководителей федеральных правоохранительных органов от 21.11.2006 г. разрабатывался проект нового Положения, в котором предусматривалось, что правоохранительный орган должен обладать одной или рядом правоохранительных функций, включая дознание, предварительное следствие, оперативно-розыскную деятельность, процессуальный контроль (надзор), охрану общественного порядка и обеспечение безопасности, однако этот проект так и не был принят.

штабе Российской Федерации, его «территориальными» заместителями – в федеральных округах, территориальным прокурорами второго звена – в субъектах РФ, прокурорами третьего звена – в городах и районах.

В *Регламенте Генеральной прокуратуры* предусмотрено, что мероприятия по координации планируются в соответствии с Регламентом координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации. Предложения о включении в план мероприятий вносятся начальниками подразделений и ректором Университета прокуратуры России по согласованию с курирующими заместителями Генерального прокурора и представляются в Главное организационно-аналитическое управление ежегодно до 15 сентября. Сформированный проект плана до доклада Генеральному прокурору и направлению на согласование в правоохранительные органы обсуждается на оперативном совещании при первом заместителе Генерального прокурора с участием начальников подразделений и ректора Университета.

Координация деятельности по борьбе с преступностью соответствующих структур правоохранительных органов в федеральных округах осуществляется управлениями в федеральных округах, которые обеспечивают проведение под руководством заместителей Генерального прокурора межведомственных совещаний, а также используют иные формы координации.

Согласно постановлению координационного совещания правоохранительных органов г. Санкт-Петербурга от 23 июня 2016 г. № 2 в его состав входят руководители: ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; УФСБ России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; УФСИН по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГСУ СК России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; ГУ МСЧ России; УФССП России по г. Санкт-Петербургу. Оно действует на основе регламента, утверждаемого руководителями перечисленных правоохранительных органов.

С учетом криминогенной обстановки координация может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними. Данная функция выполняется также и специализированными прокурорами, например, на транспорте, в природоохранной сфере, в оборонно-промышленном комплексе. Координационные совещания руководителей правоохранительных органов в Вооруженных силах России, других войсках, воинских формированиях и органах проводятся под председа-

тельством Главного военного прокурора¹. Военная прокуратура координирует деятельность военной полиции, военных следственных органов Следственного комитета России, органов ФСБ России в войсках, а также органов дознания.

Следует обратить внимание на то, что Положение о координации предусматривает возможность приглашения на координационные совещания других должностных лиц правоохранительных органов, руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научных и педагогических работников, представителей средств массовой информации. Согласованное решение об их участии принимается членами координационного совещания. Для подготовки вопросов, рассматриваемых на координационном совещании, и участия в его работе могут привлекаться представители органов контроля и других государственных органов.

К *принципам координации* правоохранительных органов по борьбе с преступностью относятся:

- законность;
- равенство всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;
- самостоятельность каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством РФ полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;
- гласность в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;
- ответственность руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.

Законодательно предусмотрены следующие *формы координационной деятельности прокуратуры*:

- координационные совещания;
- организация рабочих групп;

¹ См., также: Положение о координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации (утв. Генеральным прокурором 10.09.1996). [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». (Документ официально опубликован не был.)

- истребование статистической и другой необходимой информации;
 - иные формы, предусмотренные Положением о координации.
- К последним (иным) формам координации относятся:
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
 - совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
 - создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
 - проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
 - взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
 - оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
 - издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
 - выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
 - разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Приведенный перечень также не следует считать исчерпывающим, поскольку в Положении о координации сказано, что выбор перечисленных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками исходя из конкретной обстановки. В связи с этим, координация может осуществляться и в иных формах, прямо не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Перечень *основных направлений* координационной деятельности прокуратуры дается в п. 5 Положения о координации. К ним относятся следующие направления:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;

– разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;

– подготовка и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту России, Федеральному Собранию и Правительству России, органам государственной власти субъектов РФ, а также органам местного самоуправления;

– обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью, подготовка предложений об улучшении правоохранительной деятельности;

– разработка предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;

– обобщение практики выполнения международных договоров и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработка соответствующих предложений;

– изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Отдельный раздел Положения о координации посвящен *полномочиям участников* координационной деятельности. По общему правилу, при обсуждении вопросов все они пользуются равными правами. Вместе с тем, исключительным правом созывать координационные совещания обладает его председатель, в качестве которого выступает соответствующий прокурор. Он вправе на основании ч. 2 ст. 8 Закона о прокуратуре истребовать информацию, необходимую для организации координационной деятельности.

Члены координационного совещания обладают следующими правами:

– вносить предложения по вопросам, относящимся к координационной деятельности, с обоснованием необходимости их рассмотрения, путей и способов решения;

– вносить в согласованном порядке проекты документов, иные материалы, требующие обсуждения и принятия решения;

– участвовать в обсуждении и выработке решений по вопросам, вынесенным на рассмотрение;

– определять участников рабочих групп;

– вносить предложения об оценке эффективности принятых совместных решений и мер по их реализации.

Могут организовываться *рабочие группы* в целях:

- подготовки материалов и проектов документов по конкретным вопросам, вынесенным на рассмотрение координационного совещания;
- сбора и направления необходимой в связи с этим информации в различные государственные органы;
- осуществления взаимодействия со средствами массовой информации.

Председателем координационного совещания из числа работников прокуратуры назначается *ответственный секретарь* координационного совещания, который:

- возглавляет секретариат координационного совещания;
- организует ведение стенограмм координационного совещания;
- подписывает протоколы координационного совещания.

Секретариат совещания формируется из представителей координируемых правоохранительных органов. Им осуществляется:

- проведение текущей организационной работы;
- ведение документации координационного совещания с соблюдением требований секретного делопроизводства;
- извещение членов координационного совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания с приложением проектов документов, подлежащих обсуждению, и других материалов;
- организация подготовки и внесения предложений правоохранительных органов по плану работы координационного совещания;
- формирование проектов планов работы и представление их на рассмотрение руководителям правоохранительных органов;
- анализ хода выполнения планов и решений координационного совещания, о результатах которого информируется председатель;
- выполнение иных поручений председателя координационного совещания.

Решение координационного совещания оформляется в письменной форме в виде постановления и считается принятым, если одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение. Оно подписывается председателем совещания по согласованию с его членами. Протоколы совещания подписывает ответственный секретарь. Руководители правоохранительных органов – члены совещания обеспечивают выполнение принятых решений в части, относящейся к ведению и компетенции возглавляемых ими органов. Во исполнение решений совещания могут быть изданы приказы, указания, распоряжения или приняты соответствующие организационно-распорядительные меры. Если в их реализации участвует несколько правоохранительных органов, то организационное обеспечение возлагается на орган, указанный в решении первым. Он именуется ответ-

ственным исполнителем и должен отчитаться в установленные сроки о выполнении решения.

Координационные совещания созывает прокурор по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Они могут проводиться и по инициативе одного из членов координационного совещания – руководителя того или иного правоохранительного органа или должностного лица, выполняющего его обязанности. Проекты документов по вопросу, рассматриваемому на координационном совещании, готовит правоохранительный орган, которым в инициативном порядке внесено предложение о его рассмотрении, либо созданная для этих целей рабочая группа из представителей соответствующих правоохранительных органов.

Следует обратить внимание на то, что в Положении о координации предусмотрено право председателей судов и руководителей органов юстиции принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов. Взаимодействие правоохранительных органов с судами по вопросам борьбы с преступностью осуществляется с соблюдением принципов самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчиненности только Конституции России и федеральным законам.

В рамках координационных отношений *взаимодействие с судами и органами юстиции* осуществляется в следующих согласованных формах:

- взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;
- использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;
- совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;
- проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации работников правоохранительных органов;
- направление совместных информационных писем, справок, обзоров;
- участие в подготовке постановлений Пленума Верховного суда РФ.

На основании ст. 5 *федерального закона «О противодействии коррупции»* Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных

органов и других правоохранительных органов *по борьбе с коррупцией*. Такая координация осуществляется в общем порядке, поскольку каких-либо ее особенностей данный закон не предусматривает. Как в целях обеспечения действенного прокурорского надзора, учитывающего требования законодательства и международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции, так и эффективной координации деятельности правоохранительных органов в этой области, с учетом приоритетности данного направления, специально был издан *приказ Генпрокуратуры России от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»*. В нем содержатся некоторые организационного характера положения, касающиеся рассмотрения на координационных совещаниях вопросов, связанных с противодействием коррупции.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что представляет собой государственное обвинение?
2. Какими процессуальными правами и обязанностями наделен прокурор уголовно-процессуальным законодательством?
3. В каких случаях прокурор пользуется правом отказа от государственного обвинения?
4. Каковы основания для возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ?
5. Каким образом организована деятельность прокуроров по участию в судебных стадиях уголовного судопроизводства?
6. Назовите особенности участия прокуроров в стадиях пересмотра судебных решений по уголовным делам.
7. В каких случаях прокурор принимает участия в рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора?
8. Сформулируйте понятие функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Как с ней соотносится координационная деятельность прокуратуры по борьбе с коррупцией?
9. Каковы основные формы координационной деятельности прокуратуры?
10. Назовите принципы координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
11. Кто входит в состав участников координационных правоотношений? Какими правами и обязанностями они наделены?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем учебном пособии нашли отражение наиболее сложные для изучения вопросы дисциплины «Прокурорский надзор». Прежде всего, раскрыты понятия прокурорского надзора как вида государственной деятельности, науки и учебной дисциплины, законности и правопорядка. Дана общая характеристика системы функций органов прокуратуры, отраслевым и межотраслевым направлениям прокурорского надзора. Раскрыты основные теоретические, правовые и практические аспекты осуществления прокурорской деятельности по каждой отрасли надзора. При этом каждая из них подвергнута анализу на основе единого подхода, предполагающего обоснование их самостоятельности, отражение особенностей правовой регламентации, а также основных положений организационного характера. Правовые средства осуществления надзорной деятельности освещены на основе общей схемы, основанной на их классификации по критерию направленности на средства выявления, устранения и предупреждения нарушений законности. В последней главе пособия рассмотрены ненадзорные направления деятельности прокуратуры, такие как участие прокурора в суде при рассмотрении уголовных дел и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

При подготовке пособия учтена специфика подготовки специалистов для органов предварительного расследования системы МВД России. В связи с этим особое внимание уделено вопросам прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и следствия. Представленный материал может быть использован обучающимися не только при изучении дисциплины «Прокурорский надзор», но и «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», а также при написании курсовых, дипломных и научных работ.

Для освоения не вошедших в учебное пособие вопросов дисциплины «Прокурорский надзор» ниже представлен список нормативно-правовых актов и литературы, рекомендуемых для самостоятельной подготовки обучающихся к семинарским и практическим занятиям, промежуточной аттестации. Объем пособия не позволил охватить историю становления и развития прокуратуры в России, принципы ее организации и деятельности, вопросы службы в органах прокуратуры, теорию прокурорско-надзорных правоотношений и правовых

средств прокурорского надзора, международную деятельность прокуратуры, некоторые другие вопросы.

При изучении дисциплины обучающемуся следует обратиться не только к учебной литературе, но и непосредственно проработать широкий круг нормативно-правовых актов законодательного и подзаконного уровня. Особое внимание необходимо уделить приказам и указаниям Генеральной прокуратуры РФ. Следует иметь в виду, что в настоящее время прокуратура находится в режиме постоянного развития и совершенствования, и поэтому законодательные и организационно-распорядительные акты, регламентирующие ее деятельность, подвержены постоянным изменениям. Для обращения к актуальной информации следует использовать ресурсы официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru, информационно-правовых систем «Гарант» и «Консультант Плюс», а также иных официальных источников, в том числе размещенному в информационно-коммуникационной сети «Интернет» сайту Генеральной прокуратуры РФ. В целях использования сведений, отражающих региональные аспекты деятельности прокуратуры, рекомендуются к использованию сайты Управления Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Западном федеральном округе, Северо-Западной транспортной прокуратуры, прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

Современные возможности науки и техники обусловили переход российской прокуратуры на новый уровень организации и деятельности в соответствии с Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 г., утвержденной приказом Генпрокуратуры России от 14 сентября 2017 г. № 627. Данное обстоятельство следует учитывать при изучении дисциплины «Прокурорский надзор», обращая внимание на ход и результаты реализации данной Концепции.

Настоящее учебное пособие входит в состав учебно-методического обеспечения дисциплины «Прокурорский надзор» для обучающихся по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности. В связи с этим рекомендуется его использование в образовательном процессе в комплексе наряду с другими учебно-методическими материалами, в том числе учебной программой дисциплины, различными методическими рекомендациями. Необходимо изучение соответствующих разделов пособия, в том числе 6-й главы, перед выполнением заданий практикума.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

*Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 25.12.2008. №273 «О противодействии коррупции».
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
6. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».
7. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12. 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
8. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».
9. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».
10. Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».
11. Приказ Генпрокуратуры России от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях».
12. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».
13. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».
14. Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и раз-

* Все нормативные правовые акты приводятся по данным официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения 20.05.2018).

решении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».

15. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

16. Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

17. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

18. Приказ Генпрокуратуры России от 19.02.2015. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях».

19. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

20. Приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

21. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45).

Литература

Основная

1. Прокурорский надзор. курс лекций / под ред. А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьян, И.И. Сыдурок. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 512 с. [Электронный ресурс: Электронная библиотечная система «БиблиоКлуб»].

2. Образцы документов прокурорской практики: практ. пособие / Е.А. Архипова, А.Ю. Винокуров, Т.Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус. – М.: Изд-во «Юрайт», 2014. – 661 с. [Электронный ресурс: СПС «Гарант»].

3. Настольная книга прокурора: практ. пособие / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. Части I и II. – М.: Изд-во «Юрайт», 2018. – 429, 380 с.

Дополнительная

1. Крюков В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). – Курск, 2012. – 500 с. [Электронный ресурс: СПС «Гарант»].

2. Макаренко М.А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. – Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД России, 2012. – 256 с.

3. Макаренко М.А. Правосубъектность органов прокуратуры по защите прав личности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. – Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД РФ, 2014. – 132 с.

4. Прокурорский надзор: учеб. пособ. / А.В. Ендольцева, И.И. Сыдорук. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 447 с. [Электронный ресурс: Электронная библиотечная система «БиблиоКлуб»].

Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной системы «Интернет»

1.Официальные сайты федеральных органов государственной власти Российской Федерации (<http://www.gov.ru>);

2.Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://www.genproc.gov.ru>);

3.Официальный сайт прокуратуры Санкт-Петербурга (<http://www.procpspb.ru>);

4.Официальный сайт Северо-Западной транспортной прокуратуры (<http://www.sztproc.ru>);

5.Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья «Закон» (<http://law.vl.ru>), форум для прокуроров и следователей (<http://law.vl.ru/forum>);

6.Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>);

7.Сайты информационно-правовых систем и баз данных (Гарант – <http://www.garant.ru>, Консультант Плюс – <http://www.consultant.ru/online>);

8.Сайт Университета прокуратуры Российской Федерации (<http://www.agprf.org>);

9.Online-версия журнала «Законность» (<http://pressa-lex.ru>).

Учебное издание

Макаренко Максим Анатольевич
кандидат юридических наук

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Учебное пособие

Редактор *Свишля Н.О.*
Компьютерная вёрстка *Свишля Н.О.*

ISBN 978-5-91837-092-6



Подписано в печать 10.09.2018. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая. Объем 15,5 п.л. Тираж 200 экз.

(1-й завод 100 экз.) Заказ № 46 /18

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1