

МВД России
Санкт-Петербургский университет

М. А. Макаренко

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Учебно-методическое пособие

Санкт-Петербург
2019

УДК 343.163
ББК 67.72
М 15

Макаренко М. А.

М 15 Прокурорский надзор: учебно-методическое пособие. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. — 76 с.

ISBN 978-5-91837-175-6

Дисциплина «Прокурорский надзор» предусмотрена учебными планами Санкт-Петербургского университета МВД России по специальности 40.05.01 — правовое обеспечение национальной безопасности как для очной, так и для заочной форм обучения. Издание содержит материал по методике ее изучения, который может использоваться при самостоятельной подготовке и проведении учебных занятий всех видов. Особое внимание обращено на наиболее сложные для усвоения вопросы, рекомендованы подходы к их системному и полному раскрытию. Учебно-методическое пособие основано на широком круге теоретических и практических источников, а также действующем федеральном законодательстве, организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Предназначено для преподавания и изучения дисциплины «Прокурорский надзор» 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 978-5-91837-175-6

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ОБЩАЯ ЧАСТЬ	7
Тема 1. Юридическая сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности, науки и учебной дисциплины	7
Тема 2. Правовые, теоретические, организационные и тактико-методические основы деятельности прокуратуры Российской Федерации. Служба в органах прокуратуры.....	15
Тема 3. Система органов прокуратуры Российской Федерации	22
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....	27
Тема 4. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор). Правотворческая деятельность прокуратуры Российской Федерации.....	27
Тема 5. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.....	42
Тема 6. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	49
Тема 7. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие	55
Тема 8. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. Координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Международная деятельность прокуратуры Российской Федерации	66
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	73

ПРЕДИСЛОВИЕ

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, умениях и навыках, полученных при освоении таких дисциплин, как теория государства и права, правоохранительные органы, конституционное, административное, муниципальное, гражданское, международное, уголовно-исполнительное право, уголовно-процессуальное право, гражданский процесс, а также ряда других дисциплин. Это обусловлено как тем, что полномочия прокурора регламентированы федеральными законами различной отраслевой принадлежности, так и тем, что регулируемые материальными отраслями российского права общественные отношения составляют предмет прокурорского надзора. Ряд из них устанавливает полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора и ненадзорных видов его деятельности, процессуальные права и обязанности.

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» важно для юристов самых различных направлений профессиональной деятельности, и особенно для следователей и дознавателей органов внутренних дел, которые в своей деятельности находятся в режиме постоянных процессуальных отношений с надзирающими прокурорами, являются поднадзорными по отношению к ним объектами на всех стадиях и этапах досудебного производства. В предмет прокурорского надзора входит также и законность осуществления оперативно-розыскной, административной и иных направлений деятельности органов и подразделений системы МВД России.

Изучение дисциплины «Прокурорский надзор» нацелено на формирование у курсантов и слушателей правовых и теоретических знаний об организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, выработку у них навыков и умений, необходимых для компетентного участия в прокурорско-надзорных правоотношениях. Им необходимо уяснить юридическую сущность и содержание прокурорского надзора как вида государственной деятельности, получить достоверные знания о фундаментальных основах его функционирования (теория, правовое регулирование, организация, тактика и методика), а также детально разобраться в системе органов прокуратуры

Российской Федерации. Все эти вопросы включены в Общую часть курса (темы 1–3).

Особое значение имеет уяснение таких ключевых категорий, как «предмет прокурорского надзора», «поднадзорный объект», «пределы прокурорского надзора», «правовые средства прокурорского надзора». Они составляют терминологический базис, необходимый для изучения Особенной части дисциплины, в рамках которой рассматриваются отраслевые направления прокурорского надзора (темы 4–7). Каждое из них раскрывается посредством освещения основных положений (предмет, пределы, организационные основы) надзорной деятельности прокуратуры, а также содержания складывающихся по поводу ее осуществления правовых отношений. Они образуются в связи с реализацией функциональных обязанностей прокурора через применение правовых средств, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений законности в тех или иных сферах поднадзорной деятельности, а также обеспечивающих привлечение допустивших их лиц к юридической ответственности.

Последняя тема (№ 8) посвящена ненадзорным направлениям деятельности прокуратуры (участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства, координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией и международная деятельность прокуратуры), которые теснейшим образом связаны с прокурорским надзором. Освоение данных вопросов также важно для будущей профессиональной деятельности обучающихся в следственных подразделениях и подразделениях дознания органов внутренних дел.

Следует помнить, что каждое функциональное направление деятельности прокуратуры обладает определенной спецификой как правового, так и организационного и тактико-методического характера. В наибольшей степени это проявляется в сфере уголовного судопроизводства, непосредственным участником которого является прокурор. Здесь особенно востребованными оказываются знания, умения и навыки, полученные при изучении уголовно-процессуального права. В рамках курса «Прокурорский надзор» они получают дальнейшее свое развитие в части правовых отношений, складывающихся между прокурором и должностными лицами органов предварительного расследования.

В рамках образовательного процесса по дисциплине «Прокурорский надзор» реализуется также и ее воспитательная составляющая, которая позволяет курсантам и слушателям вникнуть в проблемы обеспе-

чения 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 как одной из основных задач, выполняемых институтом прокуратуры с момента его возникновения в России. В современных условиях она находится в составе наиболее приоритетных направлений его функционирования.

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 в 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.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ТЕМА 1

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

Учебные вопросы:

1. Исторические предпосылки образования прокуратуры в России.
2. Основные этапы развития института прокуратуры в России.
3. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности, наука и учебная дисциплина.
4. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации.
5. Функции прокуратуры Российской Федерации, понятие и система отраслей прокурорского надзора.
6. Основные направления и тенденции развития прокуратуры в современной России.

Рекомендации по изучению темы

При изучении данной темы особое внимание следует обратить на вопросы становления и исторического развития российской прокуратуры, поскольку без их освоения затруднительно уяснение юридической сущности ее деятельности и предназначения как традиционного института российского права.

1. Основными предпосылками образования прокуратуры в России явилась сложившаяся в конце XVII — начале XVIII в. обстановка беззакония, необъятно распространившейся коррупции, бесправия подданных российского государства и ряда других пороков, насквозь поразивших страну в условиях, к тому же, высокого уровня преступности, политической напряженности, общего отставания в развитии от европейских стран. Поэтому требовалось принятие решительных мер по укреплению государственности, созданию условий для развития экономики, научной деятельности, других важнейших сфер государственной и общественной деятельности.

Одной из решительных мер наведения правопорядка в государстве, предпринимаемых известным реформатором Петром Великим, явилось создание прокуратуры и учреждение прокурорского надзора в России. За образец были взяты западные модели государственных органов, задачи которых состояли в обеспечении законности. Вместе

с тем, некоторые черты созданного Петром I института прокуратуры существенно отличали его от зарубежных аналогов. Российская прокуратура изначально создавалась на основе принципов открытости, централизации и единства, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим. Первым, кто взошел на пост генерал-прокурора России, был Павел Иванович Ягужинский. Именно на него пал выбор императора, пожелавшего видеть на этой должности человека принципиального, которого ничто не могло остановить в выполнении поставленных задач. Генерал-прокурор был подотчетен только ему, что обеспечивало независимость прокуратуры от других органов и высокопоставленных должностных лиц.

При Петре I прокуроры находились исключительно при органах центральной власти (Сенате, Синоде, коллегиях и др.), присутственных местах (сыскной приказ, надворные суды и др.). Основными средствами прокурорского надзора являлись наблюдение и протестация. В генерал-прокуратуре создавалась следственная канцелярия, но просуществовала она не долго, и была преобразована в Розыскную контору Вышнего суда. Император считал, что прокуроры предназначены для выполнения функции надзора за законностью, а уголовное преследование — дело других специально для этого созданных структур.

2. В научной и учебной литературе имеют место различные взгляды на этапы развития прокуратуры. По мнению генерал-прокурора Российской Империи Н. В. Муравьева с момента ее создания в 1722 г. и до судебных реформ Александра II (1860-е гг.) она была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная, обвинительная или исковая деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике. Однако при Екатерине II и Павле I генерал-прокурор возглавлял Тайную экспедицию, на которую возлагалось расследование политических дел.

Нельзя не обратить внимания на то, что в результате министерской реформы 1802 г., произошедшей при Александре I, генерал-прокурор стал совмещать свой пост с должностью Министра юстиции. В ряде источников отнесение прокуратуры к органам исполнительной власти подвергается критике. Но именно в этот период надзор за расследованием преступлений стал рассматриваться в качестве особой формы контроля. Уже в 1860 г. был издан ряд именных указов императора, ознаменовавших отделение следствия от полиции. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. изменил сам

тип уголовного процесса на состязательный, произошло отделение судов от административных органов и обособление обвинительной власти от судебной. Прокурорский надзор уже не имел столь обширного характера, как это было ранее, и сконцентрировался на законности расследования преступлений и поддержании обвинения по уголовным делам. Следует признать, что судебная реформа в целом явилась великим достижением русских юристов XIX в. Однако оценивая изменения в функциях прокурора, выдающийся русский юрист А. Ф. Кони в 1894 г. критически отнесся к упразднению общего (внепроцессуального) надзора прокуратуры.

До революции 1917 г. в условиях жесткой политической конфронтации деятельность царской прокуратуры носила в основном карательный характер, а после ее совершения была упразднена как атрибут самодержавия и не подходящий для вооруженной революционной борьбы инструмент. Но уже в 1922 г. она была возрождена, а ее надзорные полномочия восстановлены. Советская прокуратура вобрала в себя черты как дореформенной, так и пореформенной модели. Так, Положением о прокурорском надзоре от 5 августа 1922 г. были установлены функции органов прокуратуры, среди которых указываются общий надзор, надзор за расследованием преступлений, государственное обвинение, надзор за исполнением уголовных наказаний. В 1926 г. прокуратура заняла специфическое положение в системе советской власти. На нее была возложена функция участия в гражданском процессе с целью защиты интересов государства и прав трудящихся, а также координационная функция по борьбе с преступностью, распространяющая свое действие на правоохранительные органы и суды. В конце 20-х и в 30-е гг. в стране устанавливалась система государственного управления, в которой прокуратуре было суждено стать одним из главных субъектов ведения «революционной борьбы».

С середины 50-х по начало 90-х гг. XX столетия шло развитие основных отраслей прокурорского надзора, происходило расширение возможностей прокуратуры по надзору за исполнением законов, все большее значение уделялось защите прав личности. Весьма значительным влиянием обладал прокурор в сфере уголовного судопроизводства. Авторитет прокуратуры стремительно рос, в Конституции СССР 1977 г. ей была посвящена уже целая глава. Вместе с тем, прокуроры нередко вмешивались в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, подменяли другие органы государственного контроля. Эти и многие

другие причины в дальнейшем породили дискуссии о месте и роли прокуратуры, системе ее функциональных обязанностей.

17 января 1992 г. принимается ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». В 1995 г. появляется его новая редакция, в которой наряду с другими новшествами появляется отдельная глава, посвященная надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Этим и было определено наиболее приоритетное направление деятельности российской прокуратуры в современных условиях. Кроме того, на постсоветском пространстве ею была проделана огромная работа по обеспечению единства правового пространства. Следует заметить, что вскоре обеспечение независимости судебной власти потребовало упразднение прокурорского надзора за законностью принимаемых судами решений.

В 2006 г. с приходом на должность Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки наметилось комплексное реформирование прокуратуры. Были обновлены организационно-правовые основы ее функционирования, уточнены приоритеты деятельности, оптимизирована система органов и подразделений. Значительное усиление произошло в части надзора за соблюдением прав и свобод граждан, субъектов малого предпринимательства, а также за исполнением антикоррупционного законодательства. В 2007 г. произошли существенные изменения в полномочиях прокурора по надзору за следствием, был выведен следственный аппарат из органов прокуратуры, прокурор лишился полномочий по возбуждению уголовных дел, их расследованию, руководству процессуальной деятельностью следователей.

3. Прокурорский надзор представляет собой специфический вид государственной деятельности, осуществляемый исключительно прокурорами и предназначенный для обеспечения точного и единообразного исполнения законов, действующих в Российской Федерации. Его реализация обеспечена особой совокупностью правовых средств, предусмотренных законодательством о прокуратуре. Они применяются в рамках прокурорско-надзорных правоотношений, а также в сфере досудебного уголовного судопроизводства.

В рамках дисциплины «Прокурорский надзор» изучается как надзорная, так и ненадзорные функции прокуратуры, а также некоторые другие вопросы ее организации и деятельности. Она включает в себя Общую и Особенную части. В первой из них раскрываются фундаментальные вопросы, касающиеся понятия и юридической сущности прокурорского надзора; теоретических, правовых и органи-

зационных основ его осуществления; основ службы в органах прокуратуры; системы органов и организаций прокуратуры. Вторая же посвящена изучению отраслевых направлений прокурорского надзора, участия прокурора в судах, осуществления международной деятельности, координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью и некоторых других вопросов.

Наука прокурорской деятельности, в отличие от дисциплины, объективна и не зависит от составленной определенным автором программы. В настоящее время она складывается в основном в рамках научной специальности 12.00.11, которой охватываются также и проблемы судебной, правоохранительной и правозащитной деятельности. Проблемы уголовно-процессуальной

4. В настоящее время прокуратура России не относится к какой-либо из существующих ветвей государственной власти. 5 февраля 2014 г. в Конституцию РФ были внесены поправки, и теперь глава 7 именуется «Судебная власть и прокуратура». Однако следует иметь в виду, что она не осуществляет правосудие и к судебной власти не относится. Не является она и органом исполнительной власти, поскольку осуществляет лишь надзор за исполнением законов, а проведение их в жизнь не является ее задачей.

Обособленное положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре быть независимой в своей деятельности, которая носит надведомственный характер, способна оказывать влияние на функционирование других органов власти, корректировать их действия и решения в соответствии с требованиями законности. Для этого наряду с прокурорским надзором она наделена и рядом ненадзорных функций, органически с ним связанных.

5. Прокурорский надзор, являющийся основной функцией органов прокуратуры, подразделяется на отраслевые направления (отрасли), каждая из которых обладает собственным предметом. Но не только и не столько наличие собственного предмета дает основания для того, чтобы считать то или иное направление надзорной деятельности самостоятельной отраслью надзора, сколько специфика поднадзорных сфер правовых отношений и, соответственно, наличие системы особых полномочий прокурора, направленных на обеспечение их законного функционирования.

Как уже отмечалось, задачи, возложенные законом на органы прокуратуры, выполняются как посредством надзора, так и ряда тесно связанных с ним ненадзорных функций. К ним относится участие

в судах (конституционном, уголовном, гражданском и административном судопроизводстве), правотворческая деятельность, международная деятельность, а также координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью. На прокурора возлагается также и уголовное преследование. В последние годы в некоторых учебных и научных изданиях в качестве одной из его функций рассматривается также и административное преследование. Кроме того, прокуратура осуществляет антикоррупционную экспертизу правовых актов, а также особые полномочия в сфере ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора.

Наиболее объемной отраслью прокурорского надзора является общий надзор, предмет которого охватывает как исполнение законов и законность правовых актов, так соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Остальные три отрасли прокурорского надзора являются специальными. К ним относятся: надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; надзор за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, другие назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

6. В современный период роль и значение прокуратуры как основного организующего субъекта обеспечения законности постоянно возрастает. В целях выделения как основных направлений ее деятельности, так и тенденций дальнейшего развития, рекомендуется обратиться к последнему докладу Генерального прокурора России, с которым он ежегодно выступает на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы исторические предпосылки образования прокуратуры в России?
2. Назовите основные этапы развития российской прокуратуры.
3. Что представляет собой прокурорский надзор как вид государственной деятельности?

4. Что представляет собой прокурорский надзор как наука и учебная дисциплина?

5. К какой ветви государственной власти относится прокуратура в Российской Федерации?

6. Каковы функции прокуратуры Российской Федерации?

7. Раскройте систему отраслей прокурорского надзора.

8. Каковы основные направления деятельности российской прокуратуры на современном этапе ее развития?

9. В чем состоят тенденции дальнейшего развития прокуратуры Российской Федерации?

Список рекомендуемых источников к теме 1

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

2. Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (в ред. от 7 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 сентября 2017 г. № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // СПС «Гарант».

Основная литература

1. Галузо В. Н. Власть прокурора в России. Историко-правовое исследование: монография. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012. — 558 с.

2. Макаренко М. А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД России, 2012. — 256 с.

Дополнительная литература

1. Бажанов С. В. Нормативное правовое регулирование прокурорских полномочий с начала 60-х годов прошлого века до середины второго десятилетия XXI столетия и их взаимосвязь с так называемым уголовным преследованием // Вестник экономической безопасности. 2016. № 4.

2. Бабкова Г. О. Прокурор сыскного приказа // Законность. 2012. № 4. С. 67–69.

3. Винокуров Ю. Е., Глушков А. И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 30–32.
4. Звягинцев А. Г. «Понеже сей чин – яко око наше...». П. И. Ягужинский — первый российский генерал-прокурор // Прокурор. 2012. № 1. С. 30–37.
5. Каменобродский С. Л. Функции прокурора в российском уголовном процессе: монография. Краснодар, 2012. — 248 с.
6. Князева Е. Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах // Юридический мир. 2014. № 3 (207). С. 34–37.
7. Куликова Г. Л. Прокуратура в условиях действия Судебной реформы 1864 года // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 251–255.
8. Поляков М. П., Федулов А. В. Прокурорский надзор: крат. курс. лекций. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. — 172 с.
9. Прокурорский надзор: учебник / под ред. О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, И. И. Сыдорука. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. — 511 с.
10. Прокурорский надзор зарубежных стран: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013. — 135 с.
11. Прошин Е. В. К дискуссии о месте прокуратуры в Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 74–77.

ТЕМА 2
ПРАВОВЫЕ, ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
И ТАКТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
СЛУЖБА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Учебные вопросы:

1. Правовые основы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.
2. Принципы организации и деятельности прокуратуры: общие (конституционные), специальные (функциональные), внутриорганизационные.
3. Формы и методы прокурорского надзора, понятие и классификация правовых средств прокурорского надзора.
4. Тактико-методические основы прокурорско-надзорной деятельности.
5. Прокурорско-надзорные правоотношения: объект, участники, содержание, юридические факты.
6. Юридическая ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение законных требований прокурора.
7. Правовые основы службы в органах прокуратуры. Классные чины прокурорских работников.

Рекомендации по изучению темы

Следует обратить внимание на то, что данная тема носит комплексный характер и предполагает изучение определенной совокупности фундаментальных основ организации и деятельности органов прокуратуры. Среди них могут быть выделены правовые (правовое регулирование, принципы организации и деятельности), теоретические (формы, методы, правовые средства надзора, др.), а также организационные основы (методика и тактика надзора). Кроме того, тема охватывает вопросы службы в органах прокуратуры.

1. При изучении конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры прежде всего необходимо проанализировать ст. 129 Конституции России, которая устанавливает порядок назначения прокуроров на должности. Необходимо проанализировать положения закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в действующей редакции, определить круг других федеральных законов, регламентирующих те или иные полномочия прокурора. Также следует разобраться, в каких указах Пре-

зидента России и постановлениях Правительства РФ затрагиваются вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Организационно-распорядительные акты Генеральной прокуратуры РФ (приказы и указания) выступают в качестве источников ведомственного регулирования организации и деятельности органов прокуратуры. Они подлежат официальному опубликованию в журнале «Законность», если тем или иным образом затрагивают права, свободы или обязанности граждан, а также размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ. Нижестоящие органы прокуратуры также издают приказы, указания и распоряжения, роль и значение которых также предстоит выяснить обучающемуся.

2. Принципы организации и деятельности прокуратуры в научной и учебной литературе классифицируются по различным основаниям. Предлагается подразделение их на следующие три группы:

Конституционные (общие), которые установлены Конституцией России и распространяют свое действие не только на органы прокуратуры, но и на другие органы государственной власти. К ним относятся следующие принципы: законность; публичность; уважение прав и свобод человека и гражданина.

Функциональные (специальные). Это принципы единства и централизации, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим, а также принцип независимости. Все они закреплены в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Внутриорганизационные – предметный, зональный, предметно-зональный и объектный. Данные принципы не установлены законом, поскольку сформировались в рамках практической деятельности прокуратуры. Однако они имеют большое значение для построения системы прокуратуры, организации надзорной и других видов ее деятельности, распределения компетенции между территориальными и специализированными ее органами, а также теми или иными их подразделениями и конкретными прокурорскими работниками.

3. В качестве форм прокурорского надзора могут рассматриваться его действия и решения, которые совершаются (принимаются) в рамках складывающихся по поводу его реализации правовых отношений. Они основаны на полномочиях прокурора, установленных законом. В свою очередь их осуществление предполагает применение таких методов государственного управления, как убеждение и принуждение.

Правовые средства прокурорского надзора представляют собой формы реализации полномочий прокурора. Если его полномочия устанавливаются федеральными законами, то средства их осуществления характеризуются большим разнообразием и представляют собой всю совокупность прокурорско-надзорных действий и решений, которые совершаются (принимаются) в практической деятельности. Может быть выделено пять групп правовых средств прокурорского надзора:

— правовые средства, направленные на выявление нарушений законности, прав и свобод человека и гражданина, их причин и условий, а также на установление подлежащих юридической ответственности лиц, определение вида и размера причиненного нарушениями вреда;

— правовые средства, направленные на устранение выявленных нарушений законности;

— правовые средства предупреждения нарушений законности;

— правовые средства, направленные на привлечение к юридической ответственности допустивших нарушения закона лиц;

— правовые средства, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов, возмещение причиненного вреда.

4. Тактика прокурорского надзора направлена на разрешение проблемных ситуаций, возникающих на различных этапах его осуществления. На ее основе прокурор производит выбор тех или иных вариантов поведения в рамках прокурорско-надзорных правоотношений.

Методика же прокурорского надзора представляет собой комплексное понятие, объединяющее всю совокупность зарекомендовавших себя на практике приемов и способов выявления нарушений законности, способствующих им причин и условий, принятия мер к их устранению и предупреждению. Методики могут быть разного уровня и включать в себя различные вопросы прокурорско-надзорной деятельности. Их состав определяется в каждом конкретном случае исходя из практических потребностей. Различают межотраслевые, отраслевые и частные методики.

5. Прокурорско-надзорные правоотношения представляют собой отношения, складывающиеся по поводу обеспечения законности средствами прокурорского надзора. Их обязательным участником является прокурор, а также поднадзорный ему объект. В них могут вступать или вовлекаться различные органы и организации, их руководители, должностные лица, а также граждане. Характеристика прокурорско-надзорных правоотношений предполагает раскрытие таких их элементов, как объект, участники, содержание, юридические фак-

ты. Также необходимо разобраться в том, какие разновидности правовых связей могут возникать в их рамках.

6. За неисполнение или ненадлежащее исполнение законных требований прокурора наступает административная ответственность, предусмотренная статьей 17.7 КоАП РФ. Раскрывая данный вопрос требуется представить развернутую характеристику данной статьи, а также разобраться в порядке ее применения. Кроме того, следует иметь в виду, что в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения законных требований прокурора могут быть приняты и некоторые другие меры правового воздействия на поднадзорный объект.

7. Правовые основы службы в органах прокуратуры регламентированы разделом V ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и находят свое развитие на подзаконном уровне, то есть в указах Президента России, постановлениях Правительства РФ, организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры РФ. Следует выявить особенности службы в прокуратуре, в том числе в военной прокуратуре, выяснить круг нормативно-правовых актов, который их определяет. Также необходимо разобраться в системе классов чинов прокурорских работников.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие вопросы организации и деятельности прокуратуры регламентированы в Конституции России?
2. В каких федеральных законах содержатся положения о деятельности прокурора?
3. Какова структура ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»?
4. Какие существуют подходы к классификации принципов организации и деятельности прокуратуры?
5. Назовите основные формы и методы прокурорско-надзорной деятельности.
6. Как соотносятся полномочия прокурора и правовые средства прокурорского надзора?
7. Каким образом могут быть классифицированы правовые средства прокурорского надзора?
8. В чем состоит юридическая сущность прокурорско-надзорных правоотношений и какова их структура?
9. Какая ответственность предусмотрена за неисполнение или ненадлежащее исполнение законных требований прокурора?

10. Каковы основные особенности общего правового статуса работника прокуратуры?
11. Как соотносятся классные чины прокурорских работников с воинскими званиями?
12. Каковы особенности службы в органах военной прокуратуры?

Список рекомендуемых источников к теме 2

Нормативные правовые акты

1. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195 (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
2. Указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 18 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6662.
3. Постановление Правительства РФ от 29 июня 1999 г. № 708 «Об оружии, предназначенном для личной защиты прокуроров и следователей» (в ред. от 7 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3385.
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2018. № 6.
5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 апреля 2004 г. № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» (в ред. от 4 апреля 2018 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 декабря 2011 г. № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 12 декабря 2018 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации (вместе с Инструкцией о порядке обеспечения доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации)» (в ред. от 3 апреля 2018 г.) // Законность. 2011. № 10.
8. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20 февраля 2013 г. № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах

и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 5.

9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 июля 2010 г. № 284 «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации» (в ред. от 19 сентября 2018 г.) // Законность. 2010. № 10.

10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 декабря 2007 г. № 198 «О классных чинах и форменном обмундировании прокурорских работников» (в ред. от 31 мая 2017 г.) // Законность. 2008. № 3.

11. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 ноября 1999 г. № 82 «О Присяге прокурора (следователя)» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

12. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 13 апреля 2018 г.) // Законность. 2010. № 6.

13. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 марта 2011 г. № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2011. № 5.

14. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 18 апреля 2008 г. № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 28 апреля 2016 г.) // Законность. 2008. № 6.

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 4 октября 2010 г. № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 3 сентября 2012 г.) // Законность. 2010. № 12.

Основная литература

1. Макаренко М. А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД РФ, 2012. — 256 с.

2. Прокурорский надзор. Курс лекций: учеб. пособие / под ред. А. В. Ендольцевой, О. В. Химичевой, А. А. Сумина. М.: Юнити-Дана,

2014. — 335 с. [Электронный ресурс: Электронная библиотечная система «Книгофонд»].

Дополнительная литература

1. Анисимов Г. Теоретические проблемы реализации положений Кодекса этики прокурорского работника // Законность. 2013. № 3. С. 10–12.

2. Беспалова Е. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. 2016. № 7. С. 13–15.

3. Дупак О. В. Базовая прокуратура как одна из эффективных форм повышения квалификации прокурорских работников // Законность. 2012. № 5. С. 8–11.

4. Ергашев Е. Р., Фирсова А. А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 180–184.

5. Кожевников О. А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 134–140.

6. Магомедов М. А., Шахаев Ю. А. Ответственность за невыполнение законных требований прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 49–50.

7. Победкин А. В., Яшин В. Н. Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации: научно-практический комментарий к ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

8. Ткачев И. В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. № 12. С. 7–10.

9. Филипенко С. В. Признаки актов прокурорского реагирования // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 139–141.

10. Хатов Э. Б. Приказ прокурора // Законность. 2017. № 1. С. 18–23.

11. Шобухин В. Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры, и современная судебная реформа // Современное право. 2014. № 11. С. 36–40.

ТЕМА 3

СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

1. Общая характеристика системы органов и организаций прокуратуры РФ, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий.
2. Структура центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ.
3. Прокуратуры субъектов РФ.
4. Прокуратуры городов с районным делением.
5. Прокуратуры городов и районов.
6. Главная военная прокуратура, военные прокуратуры.
7. Транспортные прокуратуры.
8. Природоохранные прокуратуры.
9. Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.
10. Прокуратуры закрытых административно-территориальных образований, особо важных и особо режимных объектов.

Рекомендации по изучению темы

Изучение системы органов и организаций прокуратуры носит не ознакомительный характер, а предполагает формирование полноценных знаний, имеющих фундаментальное значение для изучения последующих тем, в которых рассматриваются организационные основы осуществления прокурорского надзора по отдельным его отраслям, а также ненадзорных направлений деятельности прокуратуры. Рекомендуется обратить внимание на особенности построения системы прокурорских органов на примере того или иного региона, например Санкт-Петербурга.

1. Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России. Статья 11 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает следующую систему прокуратуры:

а) органы прокуратуры:

— Генеральная прокуратура Российской Федерации (первое звено — центральный аппарат);

— прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры (второе звено);

– прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (третье звено);

б) научные и образовательные организации, редакции печатных изданий.

Университет прокуратуры Российской Федерации является образовательной организацией и научным центром прокурорской системы. В него входит Юридический институт, Институт повышения квалификации, Научно-исследовательский институт, филиалы в Санкт-Петербурге, Иркутске, Саратове, Екатеринбурге, Симферополе. Печатные издания прокуратуры — журналы «Законность» и «Прокурор», Вестник Университета прокуратуры РФ.

2. Правовой статус Генеральной прокуратуры России установлен статьями 14 и 17 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», Регламентом Генеральной прокуратуры РФ, который утвержден приказом Генеральной прокуратуры РФ от 11 мая 2016 г. № 276 (в ред. от 26 декабря 2018 г.), рядом других организационно-распорядительных актов. В ее составе функционирует главная военная прокуратура, имеется коллегия и научно-консультативный совет.

Действующая структура Генеральной прокуратуры РФ приведена в актуальном состоянии на ее официальном сайте (www.genproc.ru). Уяснению системы главных управлений, управлений и отделов центрального аппарата прокурорской системы будет способствовать их классификация. Предлагается выделять следующие группы подразделений: 1) выполняющие функцию прокурорского надзора (отраслевые и специализированные); 2) ненадзорные (выполняющие функцию участия в судах, выполняющие другие ненадзорные функции); 3) территориальные (окружные); 4) иные подразделения. Чтобы разобраться в компетенции каждого из них, в том числе управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, следует обратиться к положениям о них, размещенным на указанном выше сайте.

3–5. Система территориальных органов прокуратуры строится в соответствии с существующим административно-территориальным делением государства. Ее составляют прокуратуры субъектов РФ (второе звено) и прокуратуры городов и районов (третье звено). Также к ним относятся прокуратуры городов с районным делением (промежуточное звено), которые созданы в некоторых крупных городах.

При изучении компетенции прокуратур субъектов РФ необходимо обратиться к статьям 15 и 18 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», а также изучить приказ Генеральной прокуратуры РФ от

7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», который действует в настоящее время в редакции от 14 ноября 2018 г. Прокуратурам районов и городов посвящена ст. 16 данного закона, а правосубъектность прокуратур городов с районным делением определена ст. 19 закона и приказом Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2008 г. № 39 «Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением».

6–10. Организация и деятельность специализированных прокуратур не находится в строгой зависимости от административно-территориального деления государства и строится преимущественно на основе предметного и предметно-зонального принципов. Они могут быть как прокуратурами второго, так и третьего звена. В первом случае они находятся в подчинении Генеральной прокуратуры РФ, во втором – прокуратур субъектов РФ или соответствующих специализированных прокуратур второго звена.

В ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» используется формулировка «военные и иные специализированные прокуратуры». Это обусловлено тем, что статус военных прокуратур установлен непосредственно данным законом. Другие же специализированные прокуратуры в нем даже не упоминаются, но предусмотрена возможность их создания по решению Генерального прокурора России. В настоящее время функционируют специализированные прокуратуры следующих типов: военные; прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), особо важных и особо режимных объектов; природоохранные; транспортные; по надзору за исполнением законов исполнительными учреждениями. Также, например, в Москве и Санкт-Петербурге, действует прокуратура метрополитена.

Создание тех или иных специализированных прокуратур связано с одной или несколькими предпосылками, к которым можно отнести следующие: особенности организации поднадзорного объекта и управления его деятельностью; экстерриториальный или межтерриториальный характер функционирования поднадзорных объектов; особую важность (актуальность) обеспечения законности в той или иной сфере правовых отношений.

В настоящее время правовую основу разграничения компетенции специализированных и территориальных прокуратур составляют положения ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающие компетенцию военных прокуратур, а также упомянутый выше приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84, неко-

торые другие организационно-распорядительные акты Генеральной прокуратуры России, затрагивающие вопросы надзора в тех или иных специальных сферах поднадзорной деятельности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите звенья системы органов прокуратуры Российской Федерации.
2. Какие научные и образовательные организации входят в единую систему прокуратуры Российской Федерации?
3. Каков порядок опубликования организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры РФ?
4. 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 РФ.
7. Раскройте структуру прокуратуры Санкт-Петербурга.
8. Что представляет собой прокуратура города с районным делением?
9. Какова компетенция военных прокуратур?
11. Раскройте структуру Северо-Западной транспортной прокуратуры. Какие органы прокуратуры ей подчинены?
12. Какова компетенция природоохранных прокуратур?
13. Что представляют собой прокуратуры закрытых административных территориальных образований, особо важных и особо режимных объектов?
14. Каковы особенности организации деятельности прокуратур по надзору за исполнением законов исправительными учреждениями?

Список рекомендуемых источников к теме 3

Нормативные правовые акты

1. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 мая 2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 26 декабря 2018 г.) // Законность. 2016. № 8.
2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 января 1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета» [Электронный ресурс: СПС «Гарант»].
3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 января 2010 г. «Об утверждении Положения об управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» (в ред. от 28

января 2014 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2008 г. № 39 «Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением» // Законность. 2008. № 5.

5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (в ред. от 14 ноября 2018 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 марта 2003 г. № 57 «Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 ноября 2018 г. № 723 «Об организации надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» // Законность. 2019. № 1.

Основная литература

1. Прокурорский надзор. Курс лекций: учебное пособие / под ред. А. В. Ендольцевой, О. В. Химичевой, А. А. Сумина. М.: Юнити-Дана, 2014. — 335 с. [Электронный ресурс: Электронная библиотечная система «Книгофонд»].

2. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И. И. Сыдо-рука, А. В. Ендольцевой. М.: Юнити-Дана, 2015. — 447 с.

Дополнительная литература

1. Капинус О. С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России // Прокурор. 2014. № 1. С. 52–59.

2. Молодецкая Н. В. Организация работы прокурора отдела // Законность. 2015. № 1. С. 29–33.

3. Настольная книга военного прокурора / под общ. ред. заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Н. Фридинского. М.: За права военнослужащих, 2012 [Электронный ресурс: Справочная правовая система «Гарант»].

4. Стрельников В. Прокуратура всех морей и рек // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19. С. 3–5.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ТЕМА 4

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ОБЩИЙ НАДЗОР).

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

1. Предмет, пределы и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.
2. Общенадзорные правовые средства, направленные на выявление нарушений законности.
3. Правовые средства общего надзора, направленные на устранение нарушений законов.
4. Общенадзорные правовые средства предупреждения нарушений законов, устранения причин и условий, им способствующих.
5. Правовые средства общего надзора, направленные на привлечение к юридической ответственности.
6. Обращение прокурора в суд как средство прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
7. Основные направления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
8. Порядок приема граждан, рассмотрения и разрешения обращений, поступающих в органы прокуратуры.
9. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за законностью правовых актов.
10. Правовые и организационные основы правотворческой деятельности прокуратуры.
11. Антикоррупционная экспертиза правовых актов.

Рекомендации по изучению темы

Поскольку общий надзор является моделью надзорной деятельности прокуратуры в целом, его изучение позволяет уяснить механизм надзорной деятельности прокуратуры в целом. Полученные знания будут полезны при освоении оставшихся трех отраслевых направлений прокурорского надзора.

1. Существование общего надзора прокуратуры активно отвергалось на рубеже XXI в., но, несмотря на это, он находился и находит в настоящее время в режиме постоянного развития. Его объектами

являются, прежде всего, федеральные органы исполнительной власти (министерства, федеральные службы и агентства, их территориальные, специализированные и иные подразделения), органы местного самоуправления, органы представительной и исполнительной власти субъектов РФ, а также должностные лица всех этих органов и их учреждений. Также к ним относятся руководители и органы управления коммерческих и некоммерческих организаций независимо от форм собственности, индивидуальные предприниматели, субъекты общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Их круг завершает Следственный комитет РФ, на который общий надзор распространяется только в части его внепроцессуальной деятельности.

Общий надзор осуществляется как за исполнением законов, так и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В качестве подотраслевого его направления может рассматриваться надзор за законностью правовых актов. В целом же он охватывает практически все сферы, где действует закон, за исключением тех, которые входят в предметы специальных отраслей прокурорского надзора, то есть уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, исполнения уголовных наказаний и иных назначаемых судом мер принудительного характера. Таким образом, правовыми средствами общего надзора обеспечивается законность в самых различных сферах общественных отношений, таких как экономика, охрана природы, транспортная безопасность, таможенное регулирование, исполнительное производство, оборонно-промышленный комплекс и др. Они способствуют противодействию преступности, коррупции, терроризму, экстремизму, легализации полученных преступным путем доходов, другим видам противоправной деятельности. Прокуроры защищают при его осуществлении права несовершеннолетних, инвалидов, ветеранов, трудовые, жилищные, иные права человека и гражданина. По всем этим направлениям общенадзорной деятельности прокуратуры принимаются организационно-распорядительные акты Генеральной прокуратуры РФ, к которым необходимо обратиться в ходе ее изучения.

При осуществлении общего надзора прокуратура не должна подменять в своей деятельности органы контроля и надзора, функционирующие в тех или иных сферах правовых отношений. Ей запрещено вмешиваться в административную и оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проверки должны проводиться «по сигналам», то есть на основании поступающей в органы прокуратуры ин-

формации, требующей принятия мер прокурором. Данные положения в их совокупности устанавливают пределы общего надзора.

Основным организационно-распорядительным актом Генеральной прокуратуры РФ, регламентирующим организацию общенадзорной деятельности, является приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», который сейчас действует в редакции от 21 июня 2016 г. Наряду с ним принят и ряд других приказов и указаний, посвященных отдельным его направлениям, некоторые из которых будут упомянуты ниже.

2–5. Правовые средства общего надзора предусмотрены в статьях 6, 22–25.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Их реализация направлена на выявление нарушений законности, способствующих им причин и условий, а также реагирование на них.

Выявление нарушений законности производится посредством проведения прокурорских проверок или выполнения единичных проверочных действий. В 2017 г. общенадзорная проверка впервые была облечена в процессуальную форму, и теперь ее содержание составляют определенные действия и решения, осуществляемые (принимаемые) прокурорами. Так, она проводится по решению прокурора, с которым в установленные сроки должен быть ознакомлен поднадзорный объект. Законом определены сроки ее проведения, основания их приостановления и возобновления. Для подробного изучения процедуры проведения общенадзорной проверки наряду с указанными выше статьями ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» рекомендуется проанализировать положения приказа Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"».

Прокурор обладает правом прохода на поднадзорный объект по служебному удостоверению, доступа к различным помещениям, объектам, лицам, документам и т. д. Проведение проверок может осуществляться им совместно со специалистами, предоставления которых он вправе требовать от соответствующих органов или организаций. В адрес контрольно-надзорных органов прокурором может быть направлено требование о проведении проверок или ревизий того или иного законодательства с последующим представлением ему полученных результатов. В ряде законов предусмотрены обязанности должностных лиц сообщать прокурору или уведомлять его о происшествиях, совершении действий, которые способны существенно

ограничивать конституционные права или свободы граждан. В целом все названные средства прокурорского надзора направлены на выявление нарушений законности, в т. ч. правонарушений, способствующих им причин и условий, и при наличии на то оснований могут влечь за собой применение мер прокурорского реагирования.

Согласно статьям 23–25.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в рамках общенадзорной деятельности применяются такие акты прокурорского реагирования, как представление, протест, постановление и предостережение.

Первый из них является универсальным, поскольку в его содержание могут быть включены требования, как об устранении нарушений законности, так и об устранении способствующих им причин и условий. В нем же может быть поставлен вопрос о привлечении допустивших их лиц к дисциплинарной ответственности.

Протест приносится на правовые акты, которые признаны прокурором не соответствующими закону. Он, как и представление, подлежит рассмотрению поднадзорным объектом с дачей в установленные законом сроки ответа о выполнении предъявленных требований. В случаях полного или частичного отклонения последних прокурор может воспользоваться правом на обращение с ними в суд. Следует обратить внимание на то, что протест предусмотрен также и законодательством об административных правонарушениях. Так, в статье 25.11 КоАП РФ он представлен в качестве акта прокурорского реагирования на незаконные и (или) необоснованные постановления об административных правонарушениях. Прокурор уровня субъекта РФ или его заместитель вправе опротестовать даже вступившие в силу решения субъектов административной юрисдикции.

Единственным действительно снабженным властно-распорядительным воздействием полномочием прокурора при осуществлении общего надзора является вынесение им постановления. Оно обязательно для исполнения и предусмотрено исключительно для целей освобождения лиц, незаконно задержанных в административном порядке на основании решений несудебных органов.

Предостережение о недопустимости нарушения закона выступает в качестве средства предупреждения готовящихся правонарушений, в том числе содержащих признаки экстремистской деятельности. В связи с тем, что оно должно быть объявлено лично, руководители или должностные лица соответствующих органов или учреждений, руководители коммерческих или некоммерческих, общественных (религиозных) организаций, индивидуальные предприниматели приглашаются в прокуратуру. Фома данного акта прокурорского реагирования пред-

ставлена в приложениях к указанию Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (в ред. от 16 октября 2000 г.).

В случаях выявления прокурором правонарушений у него возникает обязанность принять меры к привлечению совершивших их лиц к соответствующим видам юридической ответственности. Если имеют место признаки преступного деяния, он выносит соответствующее постановление и направляет материалы проверки в органы следствия или дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Когда установлены признаки административного правонарушения, он возбуждает дело о нем и направляет имеющиеся материалы в суд или орган административной юрисдикции (ст. 25.11 КоАП РФ). Как уже отмечалось, для привлечения допустившего дисциплинарный проступок лица им вносится представление на имя его руководителя, обладающего дисциплинарными полномочиями. Следует обратить внимание на то, что прокурор вправе инициировать также и применение мер конституционно-правовой ответственности.

В рамках изучения вопросов пресечения нарушений законности следует провести анализ положений ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) в той части, которая касается полномочий прокурора по согласованию плановых и неплановых проверок контрольно-надзорных органов, а также принятых в его развитие организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры РФ.

6. Право прокурора на обращение в суд предусмотрено как ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 4 ст. 27), так и нормами гражданского (ст. 45 ГПК РФ) и арбитражного (ст. 52 АПК РФ) процессуального законодательства, законом об административном судопроизводстве (ст. 39 КАС РФ), некоторыми другими федеральными законами. Организационным вопросам такого участия посвящено два приказа Генеральной прокуратуры РФ: № 473 от 7 июля 2017 г. «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе»; № 475 от 10 июля 2017 г. «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

Основной целью обращения прокурора в суд является устранение выявленных им в ходе общенадзорных проверок нарушений законности, восстановление нарушенных прав или законных интересов, отмена или изменение несоответствующих закону правовых актов. Особое значение приобретают его обращения в суд с требованиями

о защите пострадавших, которые по состоянию здоровья, возрасту, иным причинам, не могут самостоятельно отстаивать свои права и интересы в суде. В 2008 г. прокурор получил возможность обращаться в суд в защиту и других граждан при наличии на то их заявлений, если нарушены их права, перечисленные в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ.

Следует иметь в виду, что в случаях, специально предусмотренных законом, прокурор вправе вступать в уже начатые судебные процессы, на которых способствует принятию судом законных и обоснованных решений, давая заключения по существу дела. В некоторых источниках такое участие рассматривается как «квазинадзорная» деятельность, являющаяся дополнительной гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина при разрешении судом определенных категорий гражданских дел.

7–8. В 1995 г. в разделе III ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» появилась новая глава, посвященная прокурорскому надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на это данный надзор, как отмечалось выше, является частью общенадзорной деятельности прокуратуры. Его объекты полностью совпадают с теми, за которыми осуществляется надзор за исполнением законов и законностью правовых актов. В его рамках используется весь арсенал правовых средств, которые рассматривались выше. Кроме того, прокурор, рассматривая обращения граждан, обязан в предусмотренных законом случаях разъяснять порядок защиты принадлежащих им прав, непосредственно обращаться в суды в целях их защиты.

Основные направления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан отражены в упомянутом выше приказе Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195. Но следует иметь в виду, что со временем приоритеты меняются. Ежегодно Генеральный прокурор РФ представляет Совету Федерации Федерального Собрания РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и проделанной работе по их укреплению, в котором отражает перспективные направления и тенденции развития прокурорского надзора по всем его отраслям, в том числе и по вопросам защиты прав и свобод граждан. Неизменно актуальным остается надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних, социальных, трудовых, жилищных прав граждан, прав потребителей и многих других.

9. Важнейшим средством выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина является рассмотрение обращений граждан в органах прокуратуры. На основе ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 30 января 2013 г. издан приказ Генеральной прокуратуры РФ № 45

(в ред. от 21 сентября 2018 г.), утвердивший Инструкцию, которой урегулирован весь спектр вопросов, касающихся рассмотрения и разрешения поступающих в органы прокуратуры обращений.

В ходе рассмотрения обращений граждан прокуроры нередко выявляют нарушения законности в широком спектре правовых отношений, в том числе нарушения их прав и свобод, требующие прокурорского реагирования. Прокуратуры находятся в тесном взаимодействии с другими государственными органами, на которые возложена обязанность защищать права граждан, но не должны подменять их в этой работе.

10. Прокурорский надзор за законностью правовых актов по отношению к общему надзору может рассматриваться в качестве одного из его подотраслевых направлений. Регламентирован он наряду с положениями ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» также и специальным приказом Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», который действует в редакции от 29 октября 2012 г. Право на обращение прокурора в суд с заявлением о приведении в соответствие с действующим законодательством правовых актов установлено законодательством об административном судопроизводстве.

На федеральном уровне Генеральный прокурор России правом законодательной инициативы не наделен. Но конституциями и уставами многих субъектов РФ прокурорам данное право предоставляется, что позволяет активно осуществлять данную функцию на уровне регионов. Вопросы правотворческой деятельности органов прокуратуры урегулированы статьей 9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», а также приказом Генеральной прокуратуры РФ 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» (в ред. от 6 февраля 2013 г.).

11. Антикоррупционная экспертиза правовых актов может рассматриваться в качестве самостоятельной функции прокуратуры. Она появилась в связи с принятием 17 июля 2009 г. ФЗ № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Порядок ее проведения установлен приказом Генеральной прокуратуры РФ от 3 апреля 2014 г. № 175. В приказе от 28 декабря 2009 г. № 400 (в ред. от 13 марта 2018 г.) регламентированы вопросы организационного характера.

В рамках системы функций органов прокуратуры она близка по своей сути к надзору за законностью правовых актов, однако нацелена не на поиск и устранение несоответствий подзаконных правовых актов закону, а на выявление коррупциогенных норм в них. Обнаружение таких предполагает использование требования об изменении нормативного правового акта, предусмотренного статьей 9.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Вопросы для самоконтроля:

1. Что охватывает предмет общего надзора прокуратуры?
2. Каковы пределы общего надзора?
3. Какие законодательные и организационно-распорядительные акты регламентируют общенадзорную деятельность прокуратуры?
4. Каковы основные направления общенадзорной деятельности прокуратуры?
6. С помощью каких правовых средств прокуроры выявляют нарушения законности при осуществлении общего надзора?
7. Какие правовые средства прокурорского надзора направлены на устранение допущенных поднадзорными объектами нарушений законности?
8. Каким образом ведется работа по предупреждению нарушений законов в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры?
9. Какими полномочиями обладает прокурор для привлечения допустивших правонарушения лиц к юридической ответственности?
10. Назовите правовые средства общего надзора, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов.
11. Каковы правовые основания для обращения прокурора в суд?
12. По каким делам, рассматриваемым судами, участвуют и дают заключение прокурорские работники?
13. Каковы основные направления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина?
14. Какими правовыми актами регламентируется порядок приема граждан, рассмотрения и разрешения обращений, поступающих в органы прокуратуры?
15. Каким образом организовано рассмотрение обращений, поступающих в прокуратуру?
16. Назовите виды обращений, поступающих в органы прокуратуры.
17. Какие решения принимаются прокурором по результатам рассмотрения обращений граждан?

18. В чем состоят особенности надзора за законностью правовых актов?

19. Что составляет содержание правотворческой деятельности прокуратуры?

20. В чем состоит и в каком порядке осуществляется прокуратурой антикоррупционная экспертиза правовых актов?

Список рекомендуемых источников к теме 4

Нормативные правовые акты

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138 (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 6 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Часть I). Ст. 2.

5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» (в ред. от 30 октября 2018 г.) // СЗ РФ. № 52 (часть I). Ст. 6228.

6. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11 октября 2018 г.) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

7. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

8. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 95. Ст. 2060.

9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (в ред. от 21 июня 2016 г.) // Законность. 2008. № 3.

10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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 ред. от 29 октября 2012 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

11. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

12. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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» (в ред. от 6 февраля 2013 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

14. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» // Законность. 2018. № 6.

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» // Законность. 2017. № 4.

16. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» // Законность. 2018. № 7.

17. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурором полномочий в арбитражном процессе» // Законность. 2017. № 10.

18. Приказ Генеральной Прокуратуры России от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.

19. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (в ред. от 16 октября 2000 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

20. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (в ред. от 13 марта 2018 г.) // Законность. 2010. № 4.

21. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 апреля 2014 г. № 175 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащих нормы права» // Законность. 2014. № 6.

22. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах» (в ред. от 18 июля 2018 г.) // Законность. 2011. № 11.

23. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «Гарант».

24. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации: утв. приказом Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 21 сентября 2018 г.) // Законность. 2013. № 4.

25. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (в ред. от 9 марта 2017 г.) // Законность. 2014. № 12.

26. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 декабря 2013 г. № 553 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения № 1-КОРР» (в ред. от 13 июня 2017 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «Гарант».

27. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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"» // Законность. 2017. № 7.

28. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности» (с ред. от 5 декабря 2017 г.) // [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

29. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 20 июля 2012 г. № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

30. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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» // Законность. 2014. № 7.

31. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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» (в ред. от 1 сентября 2011 г.) // Законность. 2010. № 10.

32. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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» (в ред. от 1 апреля 2014 г.) // Законность. 2010. № 3.

33. Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 162, Росфиннадзора № 117 от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий)» // Российская газета. 2014. 18 июл.

34. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] / Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

35. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 мая 2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

36. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 10 (часть II).

37. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 марта 2019 г. № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан [Электронный ресурс] / Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

38. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением в жилищно-коммунальной сфере» [Электронный ресурс] / Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

39. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12 мая 2009 г. № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» [Электронный ресурс] / Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Основная литература

1. Макаренко М. А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД РФ, 2012. — 256 с.

2. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И. И. Сыдорука, А. В. Ендольцевой. М.: Юнити-Дана, 2015. — 447 с.

3. Прокурорский надзор. Курс лекций: учебное пособие / под ред. А. В. Ендольцевой, О. В. Химичевой, А. А. Сумина. М.: Юнити-Дана, 2014. — 335 с.

Дополнительная литература

1. Авдоница Т. М. К вопросу о прокурорском надзоре в сфере реализации приоритетных национальных проектов // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 243–248.

2. Баскакова С., Симонова И. Исполнение законных требований прокурора, осуществляющего производство по делам об административных правонарушениях // Законность. 2013. № 4. С. 15–19.

3. Бондаренко В. А., Ершова В. А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 9–12.

4. Винокуров А. Ю. Требование прокурора о проведении проверки // Законность. 2012. № 2. С. 19–22.

5. Гулягин А. Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В. П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. — 144 с.

6. Гусева Т. А., Игнатова Ю. Н. Роль прокурора в защите публичных интересов // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 56–61.

7. Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 882–889.

8. Евдокимов В. Б. Участие прокуратуры в обеспечении единства правового пространства в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 56–60.

9. Егупов Д. А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок // Прокурор. 2016. № 1. С. 69–72.

10. Завражнов Е. В. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. № 7. С. 3–6.

11. Капинус О. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3–9.

12. Ковин В. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013. № 7. С. 54–58.

13. Макаренко М. А. Правовая регламентация прокурорских проверок: современное состояние и тенденции развития // Журнал правовых и экономических исследований. 2017. № 4. С. 44–49.

14. Маркин В. В., Маркин Д. В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 67–70.

15. Неговора Д. С. Работа органов прокуратуры по противодействию коррупции // Законность. 2016. № 7. С. 16–17.

16. Павловская М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность. 2016. № 1. С. 3–7.

17. Петрова Л., Алборова Е. Участие прокуроров субъектов Федерации в правотворчестве региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013. № 1. С. 13–17.

18. Прокурорский надзор за исполнением органами внутренних дел законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: пособие / А. В. Гришин и др. М.; Акад. Ген. проку-

ратуры Рос. Федерации, 2013. — 52 с. [Электронный ресурс: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: <http://genproc.gov.ru/documents/nauka/document-218411>].

19. Соловьев А. А. Практика прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и меры, направленные на улучшение его эффективности // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 32–37.

20. Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28–33.

21. Трошина Н. В. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Российский следователь. 2016. № 7. С. 45–48.

22. Туманов Д. А. Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты "чужих" интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 60–68.

23. Филипенко С. В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 128–133.

ТЕМА 5

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

Учебные вопросы:

1. Предмет, пределы и задачи надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

2. Правовые и организационные основы надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

3. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов в исправительных учреждениях, направленные на выявление нарушений законности.

4. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов в исправительных учреждениях, направленные на устранение и предупреждение нарушений законности.

5. Особенности осуществления надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

6. Особенности осуществления надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, применяющих назначаемые судом меры уголовно-правового характера.

7. Прокурорский надзор за субъектами исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

8. Обеспечение прокуратурой законности в административно-надзорной деятельности полиции.

Рекомендации по изучению темы

Указанная в наименовании темы отрасль прокурорского надзора регламентирована главой 4 раздела III ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Для краткости в учебной литературе, в науке и на практике она нередко обозначается как «надзор за исполнением законов в исправительных учреждениях» либо как «надзор за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний».

1. Данная отрасль прокурорского надзора представляет собой одну из специальных отраслей прокурорского надзора, которая обладает своим собственным предметом и по сравнению с общим надзором характеризуется расширенными возможностями прокурорского вмешательства в деятельность поднадзорных объектов. Специфика надзорных правовых средств состоит здесь в наполнении их дополнительным властно-распорядительным воздействием.

В предмет данного отраслевого направления прокурорского надзора входит исполнение законов, соблюдение прав осужденных, а также содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, администрациями органов и учреждений, на которые законом возложено исполнение уголовных наказаний, других назначаемых судом мер принудительного характера, а также содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Понятие «администрация» официально используется в Уголовно-исполнительном кодексе РФ и ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Оно охватывает руководителей и других должностных лиц упомянутых органов и учреждений.

2–4. Согласно статье 33 Закона о прокуратуре прокурор вправе посещать в любое время соответствующие органы и учреждения и проводить в них проверки на предмет соблюдения прав осужденных, содержащихся под стражей, задержанных, а также подвергнутых мерам принудительного характера. Он обладает правом опрашивать данных лиц и это позволяет ему получать определенную информацию, необходимую для организации надзорных мероприятий.

Специфика данной отрасли прокурорского надзора во многом состоит в том, что основной ее задачей является обеспечение соблюдения прав лиц, находящихся в условиях изоляции. Они имеют в значительной степени меньше возможностей по защите своих прав, и, к тому же, в их отношении порой в течение длительного времени применяются наиболее строгие из возможных меры государственного принуждения. Поскольку их нахождение в местах изоляции круглосуточно, прокурор должен иметь возможность провести проверку в любое время дня и ночи, а также в праздничные и выходные дни.

Прокурор обладает рядом властно-распорядительных полномочий, позволяющих устранить нарушения прав перечисленных лиц, принимать меры к их восстановлению. Они реализуются посредством вынесения обязательного для исполнения постановления. Так, он обязан освободить: каждого содержащегося без законных оснований

в учреждениях, исполняющих уголовные наказания и меры принудительного характера; каждого, кто в нарушение закона подвергнут задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение; осужденного или заключенного под стражу из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры или дисциплинарного изолятора. Кроме того, он вправе отменять дисциплинарные взыскания, если установит, что они наложены на осужденного или заключенного под стражу с нарушениями закона.

Прокуроры регулярно проверяют условия содержания лиц, задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. В случаях установления их несоответствия требованиям закона, они вправе ставить перед администрацией соответствующего учреждения создания надлежащих условий содержания. В их адрес вносится представление, являющееся обязательным для исполнения.

Второй отраслевой задачей прокурора является обеспечение исполнения законов, регламентирующих вопросы безопасности и режима в исправительных учреждениях. Так, прокурорами практикуется проведение проверок совместно с сотрудниками отрядов спецназначения, в рамках которых осуществляются досмотры осужденных, обыски помещений и участков местности.

Также прокуратуры проверяют приказы, распоряжения и постановления администраций соответствующих органов и учреждений на соответствие их действующему законодательству. На них прокурором может быть принесен протест, до рассмотрения которого их действие приостанавливается. Следует заметить, что таким качеством общенадзорный протест не обладает. Необходимость же наделения специальноотраслевого протеста силой приостановления обусловлена тем, что исполнение незаконного правового акта способно нарушить права содержащихся в изоляции лиц, создать опасность возникновения происшествий или иных противоправных действий, способных повлечь непоправимые последствия.

Основным организационно-распорядительным актом Генеральной прокуратуры РФ по рассматриваемому отраслевому направлению прокурорского надзора является приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Напомним, что основную нагрузку по его осуществлению несут специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, подчиненные прокуратурам субъектов РФ. Сфера их компетенции распространяется в основном на администрации исправительных колоний разных режимов. Районные же прокуратуры обеспечивают надзор за администрациями СИЗО, ИВС, учреждениями, исполняющими назначаемые судом принудительные меры воспитательного и медицинского характера, а также учреждений, исполняющих не связанные с лишением свободы наказания.

5–8. На основе изученного учебного материала и рекомендуемых ниже источников обучающимся необходимо выделить особенности прокурорского надзора в следственных изоляторах, в учреждениях, которые исполняют не связанные с лишением свободы уголовные наказания, а также специфику надзора за учреждениями, исполняющими принудительные меры уголовно-правового характера. При этом важно обратить внимание на положения приказа Генеральной прокуратуры РФ от 8 августа 2011 г. № 237, а также других нормативно-правовых актов, перечисленных ниже. Кроме того, необходимо изучить законодательство об административно-надзорной деятельности полиции, и разобраться, каковы предмет, пределы, организационные основы и правовые средства прокурорского надзора за законностью ее осуществления.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что составляет предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

2. Какие задачи возлагаются на прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

3. Что представляют собой пределы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

4. Какими федеральными законами и ведомственными нормативными правовыми актами регламентируются вопросы осуществления и организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания,

назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

5. На какие органы прокуратуры возложен надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

6. Какие правовые средства предоставлены прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу, для выявления нарушений законности?

7. С какой целью прокурор участвует в производстве обысков и досмотров, проводимых в учреждениях, исполняющих наказания, местах содержания задержанных и заключенных под стражу, для выявления нарушений законности?

8. Каковы особенности полномочий прокурора по реагированию на выявленные нарушения законности, реализуемые при осуществлении надзора в исправительных учреждениях?

9. В чем состоит работа прокурора по предупреждению нарушений законности в исправительных учреждениях?

10. Каковы особенности осуществления надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

11. В чем заключается специфика прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, применяющих назначаемые судом меры уголовно-правового характера?

12. Какие полномочия реализуются прокурором в ходе надзора за исполнением законов органами и учреждениями, обеспечивающими исполнение уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы?

13. Что представляет собой прокурорский надзор за законностью в сфере административно-надзорной деятельности полиции?

Список рекомендуемых источников к теме 5

Нормативные правовые акты

1. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

2. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

3. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (в ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

4. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 6 февраля 2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс».

6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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)» // Законность. 2011. № 12.

7. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 9 ноября 2011 г. № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» // Законность. 2012. № 2.

8. Приказ Минюста РФ от 16 декабря 2016 г. № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» (в ред. от 28 декабря 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.01.2018.

9. Приказ Минюста РФ от 23 июня 2005 г. № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний» (в ред. от 15 августа 2016 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 30.

10. Инструкция об организации проверок деятельности в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, координации и контроля их деятельности: утв. приказом Минюста РФ от 27 октября 2009 г. № 361 // Российская газета. 2009. 27 нояб.

11. Положение о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации: утв. приказом Минюста РФ от 25 января 1999 г. № 20 (в ред. от 5 марта 2004 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 10.

Основная литература

1. Макаренко М. А. Прокурорский надзор: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. — 248 с.

2. Макаренко М. А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД РФ, 2012. — 256 с.

3. Прокурорский надзор: учеб. пособие / А. В. Ендольцева, И. И. Сыдорук. М.: Юнити-Дана, 2015. — 447 с.

Дополнительная литература

1. Буркова Е. А. Актуальность прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 6. С. 18–23.

2. Гальченко А. И. Организация комплексных проверок исправительных учреждений // Законность. 2012. № 1. С. 29–32.

3. Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2012. — 400 с.

4. Магомедрасулов М. М., Чобанян А. Г. Особенности прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний // Прокурор. 2016. № 2. С. 55–59.

5. Магомедрасулов М. М. Особенности прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества: учеб. пособие / Магомедрасулов М. М. и др. М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2015. — 72 с.

6. Мержоев М. К. Прокурорский надзор за законностью содержания задержанных в изоляторах временного содержания органов МВД // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 10. С. 67–69.

7. Прокурорский надзор: учебник / под ред. О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, И. И. Сыдорука. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. 511 с.

ТЕМА 6

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

Учебные вопросы:

1. Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.
2. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.
3. Правовые средства надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, направленные на выявление нарушений законности.
4. Принятие мер прокурором по устранению оперативно-розыскными органами допущенных нарушений законности.
5. Предупреждение прокурором нарушений законности при осуществлении надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности.

Рекомендации по изучению темы

Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что здесь рассматривается отраслевое направление прокурорского надзора, имеющее достаточно сложную правовую регламентацию. ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает лишь его предмет, а пределы и полномочия прокурора предусмотрены рядом других федеральных законов, а также организационно-распорядительными актами Генеральной прокуратуры РФ.

1. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, представляет собой одну из специальных отраслей надзора, которое имеет глубокую специфику как правового, так и организационного характера.

Прокурорский надзор за исполнением оперативно-розыскного законодательства осуществляют уполномоченные прокуроры, которые назначаются в особом порядке. Их деятельность должна в равной степени 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.

Предмет, пределы и правовые средства отраслевого надзора определены статьей 30 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», статьей 21 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», другими законами, посвященным тем или иным оперативно-розыскным службам, а также приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33.

В ходе надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами уполномоченный прокурор обязан соблюдать ограничения, предусмотренные федеральным законодательством. Так, вопросы, касающиеся организации, тактики, методов и средств осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят. Для получения сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках оперативно-розыскных служб, о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, требуется их письменное согласие. Исключения составляют только те случаи, когда данная информация необходима для привлечения последних к уголовной ответственности.

Кроме того, 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.

В ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки РФ и в органах внешней разведки Министерства обороны РФ проверяются только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности.

2–5. Следует обратить внимание на то, что полномочия прокурора по рассматриваемой отрасли прокурорского надзора лишь частично устанавливаются федеральными законами. По этой причине при изучении его правовых средств приходится опираться на положения приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33.

Основным средством выявления нарушений законности в сфере оперативно-розыскной деятельности является проверка документации, которая ведется осуществляющими ее органами. Прежде всего, уполномоченному прокурору предоставляется доступ к делам оперативного учета, материалам о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учет-

но-регистрационной документации. Он не осуществляет надзор за законностью решений суда о разрешении проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, но обязан проверять соблюдение законов при их осуществлении, а также своевременность обращения в суд с ходатайствами о продлении сроков их проведения.

В качестве актов прокурорского реагирования в отраслевом надзоре выступают представление, протест и требование. Первые два выше уже рассматривались, и причем, как в рамках общего надзора, так и надзора за исполнением законов исправительными учреждениями. Третий по счету акт реагирования (требование) предусмотрен приказом Генеральной прокуратуры РФ № 33. Он предназначен для активного применения как в целях устранения выявленных нарушений законности, так и решения задач оперативно-розыскной деятельности, установленных законом.

Требования подобно указаниям могут использоваться для инициирования необходимых (по мнению прокурора) конкретных действий, а порой и принятия определенных решений должностными лицами оперативно-розыскных органов. Уполномоченный прокурор может требовать как выполнения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступлений и выявление причастных к ним лиц, так и прекращения таких мероприятий. При наличии на то оснований в его требовании может указываться на необходимость заведения дел оперативного учета или, наоборот, на необходимость прекращения их ведения.

Кроме того, прокурорами проверяются ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления оперативно-розыскной деятельности, которые в случаях установления несоответствия закону могут быть опротестованы. Вместе с тем, в отличие от надзора за законностью правовых актов администраций исправительных учреждений, принесение уполномоченным прокурором протеста на них не влечет приостановления их действия.

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите составляющие предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

2. Какие задачи возлагаются на уполномоченного прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность?

3. В чем состоят пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность?

4. Какими нормативными правовыми актами установлены правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность?

5. Какие прокурорские работники относятся к категории уполномоченных прокуроров?

6. Каковы организационные особенности прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами?

7. Назовите и раскройте полномочия уполномоченного прокурора по выявлению нарушений законности в сфере оперативно-розыскной деятельности.

8. Посредством каких правовых средств уполномоченный прокурор принимает меры к устранению нарушений законности, выявленных в ходе надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами?

9. В чем заключается деятельность уполномоченного прокурора по предупреждению нарушений законности в деятельности оперативно-розыскных органов?

Список рекомендуемых источников к теме 6

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144 «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 6 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 20 января 2017 г.) // Законность. 2011. № 5.

3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 января 2014 г. № 29 «Об организации прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью подразделений Главного управления собственной безопасности» (в ред. от 13 декабря 2016 г.) // Законность. 2014. № 2.

4. Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ 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"» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

5. Инструкция о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан: утв. приказом Генеральной прокуратуры РФ № 14, МВД России № 38, СК России № 5 от 16 января 2015 г. // Российская газета. 2015. 30 марта.

6. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 17 августа 2011 г. № 248/69 «Об обязательном изучении дел оперативного учёта перед их направлением на архивное хранение в Главное управление собственной безопасности МВД России» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «Гарант».

7. Указание Генеральной прокуратуры РФ и ФСБ РФ от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами федеральной службы безопасности» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

8. Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Минобороны РФ, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 // Российская газета. 2013. 13 дек.

Основная литература

1. Авдеев В. Н. Прокурорский надзор: курс лекций. СПб: Изд-во Спб ун-та МВД России. Калинингр. фил. Калининград, 2014. – 274 с.

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. Прокурорский надзор: учеб. пособие. СПб.: Изд-во Спб ун-та МВД России, 2018. – 248 с.

Дополнительная литература

1. Анисимов Г. Г. Методологические проблемы прокурорской деятельности в сфере осуществления надзора за исполнением законов органами ФСБ // *Законность*. 2014. № 6. С. 18–21.

2. Дытченко Г. В. Система правового регулирования прокурорского надзора в оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений // *Юридическая мысль*. 2015. № 3 (89). С. 77–84.

3. Мануков М. М. Координация прокурором борьбы с преступностью в ходе надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 9. С. 950–954.

4. Мануков М. М. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 8. С. 838–842.

5. Никитин Е. Л., Дытченко Г. В. Сущность и назначение прокурорского надзора в оперативно-розыскной деятельности // *Вестник Саратовской государственной академии*. 2015. № 1 (102). С. 200–206.

6. Овсянникова Ю. В. Прокурорский надзор в обеспечении прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий // *Российский следователь*. 2015. № 16. С. 40–44.

ТЕМА 7

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

Учебные вопросы:

1. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

2. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

3. Организация и осуществление надзора за исполнением законов при приеме и регистрации сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия.

4. Обеспечение средствами прокурорского надзора законности процессуальных решений, принимаемых органами следствия на стадии возбуждения уголовного дела.

5. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов следственными органами на стадии предварительного расследования.

6. Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.

8. Особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания.

Рекомендации по изучению темы

Данная тема является наиболее важной для обучающихся как будущих следователей и дознавателей. Ее изучение базируется в основном на нормах уголовно-процессуального права, которые им придется переосмыслить, учитывая при этом специфику прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве. Во многом это касается не только и не столько определения предмета и пределов прокурорского надзора как функциональных обязанностей прокурора — одного из основных участников уголовно-процессуальных правоотношений.

1–2. Несмотря на то, что прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, в качестве самостоятельной отрасли надзора определен статьями 29 и 30 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», отраслевые полномочия прокурора ими не установлены, а лишь обозначены ссылкой на уголовно-процессуальное законодательство.

В качестве предмета данного направления надзорной деятельности прокуратуры выступает как соблюдение прав участников уголовного судопроизводства, так и исполнение законов органами дознания и следствия при производстве ими процессуальных действий и принятии процессуальных решений. Прокурор обеспечивает законность и обоснованность последних, руководствуясь, прежде всего, положениями о назначении уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ), принципом законности (ст. 7 УПК РФ) и другими принципами уголовного процесса. Для уяснения основных задач прокуратуры по надзору за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве особое внимание следует обратить на приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» (в ред. от 8 мая 2018 г.).

Пределы надзора за исполнением законов органами следствия, с одной стороны, и органами дознания — с другой, существенно отличаются. Дело в том, что 7 сентября 2007 г. вступили в действие изменения, внесенные в уголовно-процессуальное законодательство, которыми было произведено разделение функций надзора и расследования преступлений в системе органов прокуратуры, был образован Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации. Кроме того, была реализована идея процессуальной самостоятельности следственных органов. Если ранее прокурор осуществлял не только надзор за законностью деятельности органов предварительного следствия, но и процессуальное руководство ею, то в 2007 г. последнее было отнесено к функциям руководителя следственного органа. Вместе с тем, методы процессуального руководства и контроля до сих пор вполне применяются при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания.

Следственный комитет при прокуратуре РФ прекратил свое существование с 2011 г., когда на его базе был образован Следственный комитет РФ. Полномочия же прокурора по надзору за исполнением законов органами следствия были расширены посредством наделения его правом отмены постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования и о прекращении уголовного дела (преследования). Однако правом дачи указаний следователям, руководства ходом предварительного следствия прокурор в настоящее время не располагает.

3–4. Организация надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах до-

знания и предварительного следствия регламентирована приказом Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 (в ред. от 5 декабря 2016 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», также приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

Обучающимся следует изучить полномочия прокурора по проведению проверок, реагированию на незаконные и (или) необоснованные постановления о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовных дел. Необходимо уяснить, что представляет собой сверка учетно-регистрационной документации с данными, полученными прокурором из иных источников. Особое внимание рекомендуется обратить на вопросы защиты прав заявителей сообщений о преступлениях и участников процессуальных проверок, а также на обеспечение прокурором законности применения следователем проверочных средств, учитывая при этом внесенные в 2013 г. изменения в статью 144 УПК РФ.

Прокурор осуществляет не только надзор за соблюдением подследственности уголовных дел, но и, согласно части 8 статьи 151 УПК РФ, разрешает споры о подследственности. В этой связи необходимо обратиться к указанию Генеральной прокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел».

5–6. Правовые средства прокурорского надзора, применяющиеся на стадии предварительного расследования, определены ст. 37 и рядом других статей УПК РФ. Обучающимся наряду с ними рекомендуется проанализировать упомянутый выше приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826, ряд других организационно-распорядительных актов из списка, приведенного ниже.

Прежде всего, прокурор вправе по мотивированному запросу знакомиться с материалами находящихся в производстве следователей уголовных дел. Также ему направляются копии основных процессуальных решений, а в предусмотренных законом случаях его обязаны ставить в известность (уведомить, сообщить) о совершении определенных процессуальных действий или принятии процессуальных решений. Важнейшими вопросами при осуществлении надзорной деятельности на стадии предварительного расследования является законность задер-

жания, применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения, привлечения в качестве обвиняемого.

Прокурором проверяется соблюдение установленного порядка производства следственных действий. При этом основным правовым средством, направленным на устранение нарушений законности, выступает письменное требование об устранении нарушений федерального законодательства. Также, в силу статьи 88 УПК РФ он вправе исключить обнаруженные в материалах уголовного дела недопустимые доказательства. Однако наиболее мощным способом, позволяющим обеспечивать законность принимаемых следователем процессуальных решений, является возможность их отмены надзирающим прокурором. На стадии предварительного расследования прокурор вправе отменять только два его решения — о прекращении уголовного дела и о приостановлении предварительного расследования.

Согласно статье. 124 УПК РФ действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора могут быть обжалованы соответствующему прокурору. Особенности организации работы по данному направлению определены приказом Генеральной прокуратуры РФ от 1 ноября 2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора». Следует иметь в виду, что жалоба участника уголовного судопроизводства является важным сигналом о допускаемых поднадзорными объектами нарушениях закона, обуславливающих необходимость производства прокурором тех или иных проверочных действий, направленных на установление нарушений прав заявителей, а также принятия решений по их устранению и восстановлению.

В досудебных стадиях уголовного судопроизводства установлен судебный контроль за законностью процессуальной деятельности следователя. Судом рассматриваются жалобы участников уголовного судопроизводства и иных лиц, ходатайства о применении мер пресечения (заключение под стражу, домашний арест, залог, запрет определенных действий), а также о производстве следственных и других процессуальных действий. Во всех названных случаях участие прокурора является обязательным. На него возлагается обязанность посредством реализации своих процессуальных полномочий способствовать принятию судом законных и обоснованных решений, принятию мер по защите прав личности, в том числе и от незаконного их ограничения.

Глава 40.1 УПК РФ устанавливает порядок реализации института досудебного соглашения о сотрудничестве. Как на его заключение, так и на его изменение и прекращение исключительным правом обладает прокурор. В конечном итоге им же составляется представление об особом порядке проведения судебного заседания. Реализуя данные полномочия он должен обеспечивать, как достижение результатов деятельности следственных органов в раскрытии преступлений, так и соблюдение прав подозреваемого (обвиняемого), выразившего свое желание содействовать следствию.

В приложениях к приказу Генеральной прокуратуры РФ от 15 марта 2010 г. № 107 содержатся типовые формы досудебного соглашения о сотрудничестве и других процессуальных документов, составляемых прокурором.

7. После поступления прокурору уголовного дела с обвинительным заключением производство по нему следователем уже не осуществляется, а судом — еще не осуществляется. По сути, дело находится на проверке у прокурора, что определяет сущность рассматриваемого этапа уголовного судопроизводства, традиционно считающегося завершающим для стадии предварительного расследования. Максимальный срок его длительности, при условии продления, составляет 30 суток.

Осуществляемые прокурором на данном этапе досудебного производства действия и решения предусмотрены нормами главы 31 УПК РФ. Он утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд при условии, если обвинение законно и обосновано, сам обвинительный документ соответствует предъявляемым УПК РФ требованиям, отсутствуют препятствующие рассмотрению уголовного дела судом нарушения законности, прав участников уголовного судопроизводства. В противном случае он возвращает дело следователю для производства дополнительного следствия, изменения квалификации содеянного или объема обвинения, пересоставления обвинительного заключения. Следует обратить внимание на то, что это единственный случай, когда прокурор вправе давать следователю указания.

При выявлении недопустимых доказательств прокурор обязан их исключить своим постановлением. Кроме того, на рассматриваемом этапе досудебного производства он вправе возбуждать перед судом ходатайства о продлении срока содержания под стражей, домашнего ареста или запрета определенных действий.

8. Прокурор обладает широкими полномочиями при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью дознавателя, позво-

ляющими ему осуществлять руководство ею. Любое постановление дознавателя может быть им отменено, он вправе давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, дает согласие на обращение в суд с ходатайствами о применении мер пресечения, проведении ограничивающих конституционные права граждан следственных действий, утверждает постановления дознавателя о прекращении уголовного дела (преследования) по нереабилитирующим основаниям. Также в компетенции прокурора находится продление сроков дознания, разрешение отводов и самоотводов дознавателю и некоторые другие вопросы.

По окончании дознания составляется обвинительный акт, а если оно производилось в сокращенной форме — обвинительное постановление. Решения, которые прокурор вправе принимать при поступлении уголовного дела с данными документами для утверждения и направления в суд, предусмотрены статьями 226 и 226.8 УПК РФ. Так, он вправе прекратить уголовное дело, изменить объем обвинения, переквалифицировать его на менее тяжкое. В случае установления исключающих производство дознания в сокращенной форме обстоятельств или отсутствия необходимых для этого условий, им может быть возвращено уголовное дело дознавателю для производства дознания в общем порядке.

Законом предусмотрены и некоторые другие особенности осуществления надзора за исполнением законов органами дознания, которые следует выяснить обучающимся на основе анализа соответствующих норм УПК РФ, учебных и научных источников, а также основного организационно-распорядительного акта Генеральной прокуратуры РФ по вопросам надзора за дознанием — приказа от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Вопросы для самоконтроля:

1. Что включается в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
2. Каковы пределы надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
3. Какими нормативно-правовыми актами регламентируется деятельность прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия?
4. Назовите правовые средства выявления, устранения и предупреждения прокурором нарушений законности при приеме и реги-

страции сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия.

6. Какие правовые средства применяются в случае выявления прокурором незаконных и (или) необоснованных процессуальных решений, принимаемых следователем на стадии возбуждения уголовного дела?

7. Какие правовые средства применяются прокурором при осуществлении надзора в ходе предварительного следствия?

8. Какими полномочиями обладает прокурор по реагированию на незаконные и (или) необоснованные процессуальные решения, принимаемые в ходе предварительного следствия?

7. Какие действия и решения предпринимает прокурор по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением?

8. В чем состоят особенности прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания?

9. Каковы действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или постановлением?

10. Каков порядок заключения прокурором досудебного соглашения о сотрудничестве?

11. Каков порядок рассмотрения прокурором жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора?

12. В каких случаях прокурор принимает участие при рассмотрении в суде жалоб на действия и решения следователя (дознавателя), а также иных вопросов, разрешаемых судом в ходе досудебного производства?

Список рекомендуемых источников к теме 7

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 403 «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 1.

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29 ноября 2016 г.) // Российская газета. 2009. № 27. 18 февр.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» (в ред. от 24 мая 2016 г.) // Российская газета. 2013. № 294. 27 дек.

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» // Российская газета, 2012, 11 июля.

5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 9 февраля 2012 г. № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы» (в ред. от 27 мая 2015 г.) // Законность. 2012. № 4.

7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» (в ред. от 8 мая 2018 г.) // Законность. 2008. № 2.

8. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (в ред. от 5 декабря 2016 г.) // Законность. 2011. № 12.

9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Законность. 2008. № 3.

10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны РФ № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26 марта 2014 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» // Российская газета. 2014. № 181.

11. Инструкция о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц: утв. приказом МВД России № 38, Генеральной прокуратуры РФ № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. // Российская газета. 2015. 30 март.

12. Приказ Генпрокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюстита РФ, ФСБ России, Минэкономразвития РФ, ФСКН России от 29 декабря

2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (в ред. от 20 февраля 2014 г.) // Российская газета. 2006. 25 янв.

13. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

14. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5.

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» (ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2010. № 10.

16. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

17. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 1 ноября 2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2012. № 1.

18. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 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» // Законность. 2010. № 6.

19. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 9 ноября 2011 г. № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» // Законность. 2012. № 2.

20. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 июля 2017 г. № 513 «Об организации работы по ведению государственного единого статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2017. № 10.

21. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 июля 2017 г. № 486 «Об утверждении Инструкции о порядке учета, хранения и передачи вещественных доказательств по уголовным делам в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2017. № 10.

22. Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: утв. приказом МВД России, Минобороны РФ, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 // Российская газета. 13 дек. № 282.

23. Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (в ред. от 7 ноября 2018 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2014. 14 нояб.

Основная литература

1. Макаренко М. А. Прокурорский надзор: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. — 248 с.

2. Макаренко М. А. Правосубъектность органов прокуратуры по защите прав личности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / М. А. Макаренко. Хабаровск: Изд-во ДВЮИ МВД России, 2014. — 132 с.

3. Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / Е. А. Архипова, А. Ю. Винокуров, Т. Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А. Э. Буксмана, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. — 661 с.

4. Прокурорский надзор: учеб. пособие / А. В. Ендольцева, И. И. Сыдорук. М.: Юнити-Дана, 2015. — 447 с.

Дополнительная литература

1. Бирюкова И. А., Кругликов А. П. Роль прокурора в реализации принципа публичности в уголовном процессе России // Российская юстиция. 2014. № 10. С. 34–37.

2. Быков В. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 49–53.

3. Быкова Е. В., Выскуб В. С. Роль прокурора в обеспечении верховенства права при производстве по уголовным делам // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 96–101.

4. Зяблина М. В. Прокурорский надзор в системе гарантий соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 6. С. 90–94.

5. Исаенко В. Н. Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве // Законность. 2014. № 11. С. 34–38.
6. Каменобродский С. Л. Функции прокурора в российском уголовном процессе: монография. Краснодар, 2012. — 248 с.
7. Каретников А. С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30–34.
8. Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск, 2012. — 500 с.
9. Каретников А. С., Миронов Ю. И. Законность, обоснованность и мотивированность решений руководителя следственного органа как условие поддержания процессуальной самостоятельности следователя // Российский следователь. 2016. № 9. С. 16–20.
10. Махов В. Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8. С. 53–55.
11. Никифоров С. А. Полномочия прокурора при рассмотрении жалоб на незаконные процессуальные решения органов предварительного расследования // Законность. 2014. № 4. С. 16–18.
12. Петров А. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // Законность. 2013. № 4. С. 20–24.
13. Таболина К. А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208–1214.
14. Ткачев И. В. О необходимости расширения полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 53–55.
15. Толстых А. В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 142–146.
16. Ястребов В. Б. Взаимосвязь полномочий прокурора, следователя, руководителя следственного органа (научно-практический анализ) // Законодательство. 2012. № 5. С. 77–82.

ТЕМА 8

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ. КООРДИНАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ. МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

1. Юридическая сущность участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства.
2. Процессуальное положение государственного обвинителя.
3. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией: понятие, принципы, формы.
4. Участники координационных правоотношений, их права и обязанности.
5. Понятие, правовая регламентация и виды международной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.
6. Правосубъектность прокуратуры в международных отношениях, складывающихся по поводу оказания правовой помощи по уголовным делам.
7. Полномочия прокуратуры в сфере международных отношений, возникающих по поводу экстрадиции.

Рекомендации по изучению темы

Данная тема носит комплексный характер и охватывает сразу несколько ненадзорных функций органов прокуратуры. В рамках предыдущей темы рассматривались вопросы прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Здесь же речь идет о процессуальной деятельности прокурора в судебных стадиях, в которых он выступает в качестве государственного обвинителя. Также подлежит изучению координационная деятельность прокуратуры, которая распространяется на все правоохранительные органы, в том числе осуществляющие следствие и дознание. Международная деятельность прокуратуры рассматривается как самостоятельная ненадзорная функция прокуратуры, но при этом особое внимание уделяется ее участию в тех международных отношениях, которые связаны с производством по уголовным делам.

1–2. Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства является одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры. Оно обязательно по делам публичного, частно-

публичного, а в некоторых случаях и частного, обвинения. Поддерживая государственное обвинение, прокурор обязан обеспечивать его законность и обоснованность, а в противном случае — отказаться от него полностью или в определенной части, тем самым защищая подсудимого от незаконного осуждения. Такой отказ обязателен для суда и влечет прекращение уголовного дела или уголовного преследования.

Обучающимся необходимо изучить соответствующие нормы УПК РФ, в том числе статью 246, посвященную участию обвинителя в судебных заседаниях, а также соответствующие постановления Пленума Верховного Суда РФ. Следует разобраться в составе процессуальных прав и обязанностей государственного обвинителя, особенностях его участия в особых производствах, в стадии исполнения судебных решений, при пересмотре приговоров и иных решений судов по уголовным делам в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Также важно уяснить состав полномочий прокурора, связанных с возобновлением производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. Основным организационно-распорядительным актом Генеральной прокуратуры РФ, изданным по вопросам участия прокурора при рассмотрении уголовных дел в судах, является приказ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

3–4. Возложение на прокуратуру функции координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью обусловлено ее особым положением в их системе. Все они поднадзорны прокуратуре, в том числе в части противодействия преступности, раскрытия и расследования преступлений. Прокуратура является основным субъектом, ответственным за состояние законности и правопорядка в государстве в целом, преступления же представляют собой наиболее опасные формы нарушений законности. Данные факторы и обусловили появление координационной функции в системе функций органов прокуратуры.

На практике координационная деятельность прокуратуры распространяется не только на правоохранительные органы, но и на органы государственного и муниципального контроля и надзора, несмотря на отсутствие в действующем законодательстве прямых на то указаний. Кроме того, с принятием 25 декабря 2008 г. ФЗ № 273 «О противодействии коррупции» на прокуратуру была возложена обязанность координировать все правоохранительные органы по борьбе с коррупцией.

Напомним, что противодействие ей явилось одной из главных задач, возлагаемых на прокуратуру ее создателем — Петром I.

Координация правоохранительных органов предусмотрена ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и детально регламентирована указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (в ред. от 7 декабря 2016 г.). В последнем изложены принципы, формы и основные направления координации, права ее участников, некоторые вопросы организационного характера.

5–7. Международная деятельность прокуратуры в последние годы становится одной из важнейших функций российской прокуратуры. Еще в 2006 г. на базе отдела международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ было создано Главное управление международно-правового сотрудничества, состоящее из трех управлений. Рассматриваемое направление прокурорской деятельности предусмотрено ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и детально регламентировано приказом Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2009 г. № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 22 июля 2011 г.), а также рядом других организационно-распорядительных актов из приведенного ниже списка.

Необходимо разобраться в содержании международной деятельности прокуратуры по основным ее направлениям, которые связаны с вопросами экстрадиции, международно-договорной работы, правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. Следует отметить, что данная функция органов прокуратуры тесно связана с остальными, особенно с теми, что находят свою реализацию в сфере уголовного судопроизводства.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой государственное обвинение?
2. Какими процессуальными правами и обязанностями наделен государственный обвинитель?
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. Каковы организационные основы деятельности 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 участие в рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора?

8. Сформулируйте понятие функции координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью?

9. Каковы основные формы координационной деятельности прокуратуры?

10. Раскройте систему принципов координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

11. Кто входит в состав участников координационных правоотношений, какими правами и обязанностями они наделяются?

12. Каков порядок проведения координационных совещаний?

13. Что представляет собой международная деятельность прокуратуры Российской Федерации?

14. Какие задачи возлагаются на Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры России?

15. Что представляет собой Координационный Совет прокуроров стран – участников Содружества Независимых Государств?

16. Раскройте содержание международно-договорной работы прокуратуры Российской Федерации.

17. В чем заключается деятельность прокуратуры в международных отношениях, возникающих по поводу оказания правовой помощи по уголовным делам?

18. Какова роль прокуратуры России в международных отношениях, возникающих по экстрадиционным вопросам?

29. В чем заключается деятельность прокуратуры, направленная на оказание правовой помощи по уголовным делам?

Список рекомендуемых источников к теме 8

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 403 «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 1.

2. Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных

с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Российская газета. 2013. № 141. 22 июня.

4. Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (в ред. от 7 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2009 г. № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 22 июля 2011 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

8. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2009 г. № 69/35 «О порядке внесения предложений об участии в мероприятиях международного характера и их проведении» (в ред. от 3 июня 2011 г.) [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 сентября 2007 г. № 149 «Об объявлении Соглашения о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

10. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 5 марта 2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» // Законность. 2018. № 4.

11. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2009 г. № 68/35 «О порядке рассмотрения и исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации поручений об осуществлении уголовного преследования, запросов о правовой помощи или о возбуждении уголовного дела, поступивших от компетентных органов иностранных государств» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

12. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 11 февраля 2008 г. № 24/49 «О порядке реализации отдельных положений Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

13. Модельный уголовно-процессуальный кодекс: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 17 февраля 1996 г. [Электронный ресурс: Режим доступа: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/a50/020.pdf>].

14. Модельный закон о прокуратуре: принят на 27 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.) [Электронный ресурс: Режим доступа: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/c45/196.pdf>].

Основная литература

1. Авдеев В. Н. Прокурорский надзор: курс лекций. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. Калинингр. фил. Калининград, 2014. — 274 с.

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

Дополнительная литература

1. Амирбеков К. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. С. 64–67.

2. Беллевич А. Ю., Буракова Н. И. Право обвинения возражать против особого порядка гарантировано законом // Прокурор. 2016. № 1. С. 73–75.

3. Бертовский Л. В., Гехова Д. Х. Прокурор в суде кассационной инстанции по уголовным делам // Журнал российского права. 2016. № 2. С. 150–157.

4. Галузо В. Н. Международное сотрудничество в системе функций прокуратуры Российской Федерации: pro et contra // Международное право и международные организации. 2014. № 2. С. 237–244.

5. Егоров Ю. В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией – самостоятельная функция прокуратуры // Законность. 2015. № 2. С. 7–10.

6. Кобзарев Ф. М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11. С. 20–23.

7. Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск, 2012. — 500 с.

8. Легостаев С. В. Координация деятельности по борьбе с преступностью: разграничение полномочий прокурора и руководителя региона // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 63–65.

9. Назарова К. Н. Возвращение уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ: проблемы правоприменения // Российская юстиция. 2014. № 12. С. 56–59.

10. Победкин А. В., Яшин В. Н. Международное сотрудничество. Научно-практический комментарий к ст. 2 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

11. Поляков М. П., Федулов А. В. Прокурорский надзор: крат. курс. лекций. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. — 172 с.

12. Поляков М. М. Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию коррупции // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 30–34.

13. Тушев А. А. Прокурор в апелляционной инстанции // Российская юстиция. 2014. № 10. С. 41–43.

14. Щерба С. П., Федяков Н. Н. Проблемы правового и организационно-методического обеспечения поддержания государственного обвинения группой прокуроров // Законность. 2016. № 2. С. 29–32.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2018. № 3.
5. Авдеев В. Н. Прокурорский надзор: курс лекций. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России. Калинингр. фил. Калининград, 2014. — 274 с.
6. Макаренко М. А. Прокурорский надзор: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. — 248 с.
7. Настольная книга прокурора: практич. пособие / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. Ч. I. — 429 с.; Ч. II. — 380 с.
8. Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / Е. А. Архипова, А. Ю. Винокуров, Т. Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А. Э. Буксмана, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. — 661 с.
9. Прокурорский надзор: учеб. пособие / А. В. Ендольцева, И. И. Сыдорук. М.: Юнити-Дана, 2015. — 447 с.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Макаренко Максим Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Учебно-методическое пособие

Редактор *Шереметьева Т. Л.*
Компьютерная вёрстка *Душкова А. Ю.*

ISBN 978-5-91837-175-6



Подписано в печать 24.06.2019. Формат 60x84^{1/16}

Печать цифровая. Объем 4,75 п. л. Заказ № 53/19

Тираж 200 экз. (1-й завод 1–100 экз.)

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1