

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«КУЗБАССКИЙ ИНСТИТУТ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ»**

А. Б. ДИВАЕВ, А. Н. СМИРНОВ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР: ОСНОВЫ
ПРОКУРОРСКО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ**

учебное пособие

Новокузнецк, 2022

УДК 34.07 (075.8)
ББК 67.72
Д 80

Рецензенты:

начальник кафедры уголовно-исполнительного права и криминалистики
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России,
кандидат юридических наук **А. С. Александров**;
прокурор города Мыски Кемеровской области — Кузбасса,
юрист 1 класса **В. В. Фокин**

Диваев, Александр Борисович.

Смирнов, Александр Николаевич.

Д 80 Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности в России : учебное пособие / канд. юрид. наук., доц. А. Б. Диваев, канд. юрид. наук., доц. А. Н. Смирнов. — Новокузнецк : ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2022. — 136 с.

ISBN 978-5-91246-168-2

В пособии изложены основы прокурорско-надзорной деятельности в России: дан краткий исторический очерк возникновения и развития прокурорского надзора; определены правовые основы деятельности прокуратуры; рассмотрены система органов прокуратуры и отрасли прокурорского надзора.

Учебное пособие адресовано преподавателям юридических факультетов и вузов, студентам, курсантам и слушателям, изучающим «Прокурорский надзор», а также аспирантам, адъюнктам и научным работникам, интересующимся проблемами прокурорско-надзорной деятельности.

УДК 34.07 (075.8)
ББК 67.72

*Учебное пособие рассмотрено и одобрено на заседании
Методического совета ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
21.02.2022 (протокол № 7).*

*Рекомендовано к изданию решением
Совета по научной и редакционно-издательской деятельности
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России 22.02.2022
(протокол № 2)*

ISBN 978-5-91246-168-2

© ФКОУ ВО Кузбасский институт
ФСИН России, 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Краткий очерк развития прокурорского надзора в России	6
1.1 Дореформенный период развития прокурорского надзора в Российской империи.....	6
1.2 Развитие прокуратуры России в период с 1864 по 1917 г.....	17
1.3 Развитие прокурорско-надзорной деятельности в советской прокуратуре (1922–1991 гг.).....	20
1.4 Развитие прокуратуры Российской Федерации в постсоветский период	32
Литература к главе 1	37
2. Правовые основы деятельности прокуратуры в Российской Федерации.....	38
2.1 Понятие и основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации	38
2.2. Принципы организации и деятельности прокуратуры	48
Источники и литература к главе 2	57
3. Система органов прокуратуры Российской Федерации и организация ее деятельности	59
3.1 Система органов прокуратуры Российской Федерации	59
3.2 Компетенция прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур	74
Источники и литература к главе 3	88
4. Прокурорский надзор и его отрасли. Надзорные полномочия прокурора.....	89
4.1 Понятие и пределы прокурорского надзора	89
4.2 Отрасли прокурорского надзора и надзорные полномочия прокуроров	102
4.3 Акты прокурорского реагирования	127
Источники и литература к главе 4	133

ВВЕДЕНИЕ

Прокуратура Российской Федерации является одним из краеугольных камней в фундаменте обеспечения верховенства права на территории нашей страны. С небольшими перерывами во времени этот орган вот уже на протяжении 300 лет нашей истории осуществляет это важнейшее направление государственной деятельности.

Изучение основ прокурорско-надзорной деятельности — это традиционный сегмент подготовки юристов в РФ. Особое значение данное обстоятельство приобретает с учетом того, что эти вопросы изучаются студентами последнего курса обучения, когда как общепрофессиональные, так и специальные компетенции в основном сформированы, а студенты способны взглянуть на российскую систему права в целом, воспринимая правовые предписания не дискретно, а в их системных связях друг с другом.

Именно из таких констант исходили авторы данного учебного пособия. Однако сразу необходимо отметить, что в нем раскрываются лишь основополагающие проблемы прокурорско-надзорной деятельности, без подробного раскрытия организационных вопросов прокурорского надзора по отдельным его отраслям. Это сделано намеренно и с этой точки зрения данную разработку следует рассматривать как первую часть комплекта учебных материалов по дисциплине (модулю) «Прокурорский надзор», в которой нами затронуты базовые вопросы, охватываемые ее предметом. К их числу отнесены: история развития прокурорского надзорной деятельности, с выделением конкретных периодов этого процесса, начавшегося в момент появления прокуратуры как самостоятельного органа в государственном механизме нашей страны и продолжающегося до сих пор; определение места прокуратуры в системе государства, с учетом конституционного принципа разделения властей; установление основных направлений деятельности прокуратуры в современном российском государстве и места прокурорского надзора в системе функций прокуратуры; построение системы принципов организации и деятельности прокуратуры и раскрытие их содержания; характеристика современной системы органов прокуратуры, особенностей организации территориальных, специализированных и военных прокуратур; разграничение их компетенции; определение понятия и признаков прокурорского надзора, отграничение этого направления государственной деятельности от других видов государственной контрольно-надзорной деятельности; установление пределов надзорной деятельности прокуратуры; характеристика объекта, предмета, пределов и круга полномочий прокуроров по отдельным отраслям прокурорского надзора; определение понятия и выявление особенностей вынесения и содержания актов прокурорского реагирования надзорного характера.

Особо хотелось бы обратить внимание на специфику данного учебного пособия. Анализ достаточного количества учебно-методических материалов по этой дисциплине, предлагаемых другими авторами, показал, что в их содержание, зачастую, включаются вопросы, которые, по нашему мнению, явно не относятся к предмету учебной дисциплины (модуля) «Прокурорский надзор». В частности, к таким относятся вопросы о порядке прохождения службы в органах прокуратуры, материального и социального обеспечения ее сотрудников, содержания и организации порядка осуществления иных ненадзорных направлений полномочий органов прокуратуры (уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов, судебная деятельность прокуроров, участие в правотворческой деятельности и др.). Соответственно, мы сознательно обходили эти вопросы, концентрируясь исключительно на законодательных основах прокурорско-надзорной деятельности.

Каждый раздел учебного пособия снабжен контрольными вопросами для самоподготовки и списком учебной литературы и нормативных источников.

Несмотря на то, что учебное пособие, в первую очередь, призвано облегчить осуществление образовательной деятельности преподавателям юридических факультетов и вузов, а их студентам, курсантам и слушателям — процесс освоения учебной дисциплины (модуля) «Прокурорский надзор», мы бы его адресовали также самому широкому кругу читателей, включая, в их число аспирантов, адъюнктов и научных работников, интересующихся проблемами прокурорско-надзорной деятельности.

1. КРАТКИЙ ОЧЕРК РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Прокуратура России не сразу стала тем учреждением, которое известно современному человеку. Со времени своего основания, а именно с момента появления должностей Генерал-прокурора при Сенате и Обер-прокурора при Синоде, введенных указом Петра I, этот государственный орган прошел долгий путь развития, о котором нельзя, хотя бы вкратце, не сказать, перед тем как приступить к рассмотрению состояния прокурорско-надзорной деятельности на современном этапе.

При изучении этого вопроса мы будем опираться на традиционный подход к периодизации развития российских государственно-правовых учреждений, выделяя четыре его этапа:

- дореформенный период, с момента основания прокуратуры в 1722 г. и до Судебной реформы 1864 г.;
- дореволюционный период, начиная от Судебной реформы 1864 г. до октября 1917 г.;
- советский период (с октября 1917 г. до 1991 г.);
- постсоветский период (1992 г. — середина 2000-х гг.).

Современный период, ожидаемо, мы не включаем в эту периодизацию, так как это наше настоящее и его исследованию будет посвящена основная часть содержания учебного пособия.

1.1 Дореформенный период развития прокурорского надзора в Российской империи

Исторически институт надзора за точным исполнением нормативных предписаний верховной власти известен еще древнеримскому государству. Однако, в конечном итоге, появление прокуратуры как обособленной государственной структуры связывают, в первую очередь, с формированием абсолютизма как формы управления государством¹, а также противодействием сепаратистским устремлениям разрозненных частей западноевропейских государств, переживших период феодальной раздробленности, и проявляющих все более централистские устремления².

Указанные факторы, сложившиеся в Российской империи к началу XVIII в., в полной мере отражают закономерности появления прокуратуры и в нашей стране. До этого проверку того, как население исполняет за-

¹ См., например: Стешенко Л. А. Государственный строй России в первой четверти XVIII в. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 166.

² Горячковская Ю. М. Прокуратура и прокурорский надзор в XVIII — начале XIX в.: историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 25.

коны, осуществляли, так называемые «целовальники» — выборные от населения же лица, а позднее, во времена Алексея Михайловича — «тишайшего» — сотрудники Челобитного приказа. Здесь следует согласиться с Ю. М. Горячковой, что эту деятельность еще нельзя считать надзорной, так как производилась она не на постоянной основе³. Так что, несмотря на существование некоторых форм контрольной деятельности в нашей стране и до появления прокуратуры, как такового надзора в виде, производимой на регулярной основе специально уполномоченным субъектом и направленной на обеспечение реализации нормативных предписаний, государственной деятельности не было.

Прообразом прокуратуры в нашей стране стал институт фискалов, появившийся вместе с учреждением Петром I 2 марта 1711 г. при Сенате должности обер-фискала. Согласно его Именному указу «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства»⁴ ему поручалось «над всеми делами тайно надсматривать и проводывать про неправый суд, також в сборе казны и прочего».

Данный Указ, помимо всего прочего, учреждал также и должности провинциал-фискалов и нижестоящих фискалов, с той же сферой деятельности, что и у обер-фискала, но, естественно, на своем уровне.

Следует сразу отметить, что в первоначальной редакции Указа Петра I регламентация как организации работы фискалитета, так и полномочий самих фискалов, была чрезвычайно скудна. Император позаимствовал у западноевропейских государств (прежде всего Швеции и Пруссии) исключительно саму идею верховного надзора за исполнением нормативных предписаний, но не их представление о структуре и организации деятельности фискальных органов. Достаточно сказать, что в течение 3 лет после учреждения соответствующих должностей не существовало ни штатов фискальных должностей, ни принципов их распределения по территориям необъятной Империи.

Следующий этап в развитии российского фискалитета приходится на 1714 г., когда Именной указ Петра I от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов» установил функции, порядок деятельности, полномочия, структуру, штаты и ответственность этих должностных лиц. Именно с этого момента можно говорить о начале институализации надзорного ведомства Российской империи — процесса, в конечном итоге приведшего к появлению прокуратуры в 1722 г. Причем на определенном этапе фискалы и прокуроры действовали параллельно, выполняя схожие функции. Однако просуществовало такое положение дел только 8 лет и в 1730 г., во время правления императрицы Анны Иоанновны, фискальная служба была упразднена, а ей на смену всецело пришла прокуратура.

³ Горячкова Ю. М. Указ. соч. С. 25–26.

⁴ Полное собрание законодательства Российской империи. Т. IV. № 2330.

Появление прокуратуры в России принято связывать с учреждением в 1722 году Петром I должности генерал-прокурора, «устройством которого Петр Великий и решил давно заботившую его задачу создать действенный и достойный орган правительственного контроля над исполнением закона»⁵. Первым генерал-прокурором Российской империи стал П. И. Ягужинский — один из сподвижников Петра I, славившийся своей честностью и неподкупностью.

В течение 1722 года работа над регламентацией деятельности прокуроров была продолжена. Результатом этого стала разработка ряда законопроектов, определяющих статус прокуратуры. В частности, были разработаны проекты указов о сенате, генерал-прокуроре, прокурорах коллегий.

Особо стоит выделить последний, который был утвержден 5 апреля 1722 г. и стал основой для составления положений о прокурорах коллегий и прокурорах надворных судов.

Указ «О должности генерал-прокурора» оставался основным нормативным актом, регламентирующим деятельность прокуроров на протяжении всего XVIII в. В этом нормативном акте определялись задачи, принципы организации и деятельности генерал-прокурора. В этот период развития прокуратуры основной задачей генерал-прокурора являлось обеспечение взаимодействия с Сенатом и придание ритмичного характера его деятельности. Для этого генерал-прокурор, в частности, мог определять очередность рассмотрения дел Сенатом, контролировать незамедлительность рассмотрения дел государственной важности, предостерегал сенаторов от нарушений закона. В случае если те не проявляли должного усердия в выполнении указаний генерал-прокурора, он был вправе приостановить исполнение любого решения Сената и предлагал его членам устранить создавшееся положение.

Помимо должности генерал-прокурора, были учреждены должности прокуроров на местах: прокуроров коллегий и губернских прокуроров, которые занимали достаточно высокое положение в Табели о рангах. Примечательно, что в этой иерархии прокуроры занимали по отношению к фискалам более высокое положение, что свидетельствует о том, что в период сосуществования этих надзорных институтов, фискалитет находился по отношению к прокурорам в положении поднадзорного органа.

Формально, согласно Табели о рангах, прокуроры коллегий занимали более высокое место по сравнению с губернскими прокурорами, те непосредственно подчинялись не им, а генерал-прокурору. Тем самым уже тогда на практике начал реализовываться принцип единоначалия прокуратуры, элементы которого дошли до нашего времени и воплотились в принципе единства органов прокуратуры.

⁵ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1 Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, 1889. С. 267.

Указом от 17 апреля 1722 года «О хранении прав гражданских» на генерал-прокурора была возложена обязанность выявлять пробелы законодательства и требовать от Сената выработки проектов законодательных актов, направленных на устранение этих пробелов.

Местные прокуроры в этот период времени осуществляли надзор за соблюдением закона местными властями. В частности, в это время они могли напоминать местным властям об их обязанностях, предостерегать их от нарушений закона, опротестовывать и приостанавливать их незаконные решения.

11 мая 1722 года соответствующим Указом была учреждена должность обер-прокурора Синода, чем ознаменовалось окончание первого этапа формирования прокуратуры как самостоятельного надзорного органа.

В то же время необходимо отметить, что в это период вне полномочий прокуроров оставалась деятельность по уголовному преследованию. Прокуроры в рамках общих надзорных полномочий, надзирали за расследованием уголовных дел, однако государственного обвинения в судебных органах еще не осуществляли.

После смерти Петра I, с воцарением Екатерины I, для прокуратуры наступили непростые времена. Уже к 1728 г. большинство прокурорских должностей было ликвидировано и, по сути, «в строю» остался только обер-прокурор Сената — должность, введенная при Петре I, в качестве своеобразного помощника генерал-прокурора. При этом сама должность генерал-прокурора формально упразднена не была, однако на протяжении всего периода правления Екатерины I и позднее, в период недолгого правления малолетнего царя Петра II, она оставалась вакантной, так как назначения на нее не производились.

Некоторое изменение статуса прокуратуры связано с приходом к власти царицы Анны Иоанновны. Спустя год после этого в Манифесте от 2 октября 1730 г. ею было констатировано чрезвычайно низкое состояние законности в Российской империи, в связи с чем восстанавливались должности генерал-прокурора, прокуроров коллегий и прокуроров надворных судов. Интересно, что генерал-прокурором во второй раз стал П. И. Ягужинский, который, впрочем, через год после этого, в 1731 году, был отправлен в отставку и вплоть до 1740 г. эта должность оставалась вакантной.

Непросто обстояла ситуация и со второй по рангу прокурорской должностью — должностью обер-прокурора Сената. Как и ранее обер-прокурор Сената осуществлял надзор за его деятельностью, опротестовывал и приостанавливал его решения, боролся с злоупотреблениями сенаторов, представлял в Сенат указы императрицы и т. д. Однако в 1736 г. эта должность также стала вакантной, и на протяжении четырех лет ее не занимал никто.

Произошли некоторые изменения и в структуре местной прокуратуры. Согласно Указу от 3 сентября 1733 года были введены должности губернских прокуроров, в обязанности которых входил надзор за деятельностью губернаторов и их канцелярий. Кроме того, с момента выхода этого Указа на них возлагались также и полномочия, принадлежавшие ранее прокурорам надворных судов — надзор за исполнением законов при рассмотрении и разрешении судебных дел.

Несмотря на то, что при Анне Иоанновне ситуация со статусом прокуроров начала некоторым образом выправляться, в сравнении с постпетровским правлением Екатерины I и Петра II, по настоящему возрождение прокуратуры связано с деятельностью Елизаветы I, которая сразу после прихода к власти своим Указом от 12 декабря 1741 г. подтвердила права генерал-прокурора и обер-прокурора, определив необходимость назначения на эти должности. Продолжили свою деятельность и губернские прокуроры.

В то же время нельзя не обратить внимания на следующий факт. Историки очень неоднозначны в оценке периода правления Елизаветы I. Безусловно, приветствуя его начальный период, ознаменованный активными попытками продолжить начинания Петра I, порядком подзабытые в период царствования его последователей, большинство из них сходятся во мнении, что эти попытки не увенчались успехом. Более того, к концу ее правления те многочисленные проблемы в управлении государством, которые характеризовали послепетровское время, были усугублены и преумножены и главными среди них, по-прежнему, были взяточничество и казнокрадство. Внесла свою лепту в это и прокуратура, надзор которой за соблюдением законов в елизаветинский период был «... исключительно формальным, делопроизводственным, не идущим глубоко, в своем существе очень мало энергичным, часто даже случайным»⁶.

В целом, если подытожить период развития прокуратуры доекатерининского времени, можно констатировать, что бурное развитие этого института, сменилось его стагнацией и даже некоторым забвением.

Основной чертой периода правления Екатерины II Великой историки называют ее стремление к децентрализации государственного аппарата, что отразилось и на структуре и полномочиях прокуроров. Примером того может служить реформа правительствующего Сената, который в 1763 году был разделен на департаменты, что не преминуло сказаться и на прокуратуре: увеличилось число обер-прокуроров. За деятельностью первого департамента надзирал непосредственно генерал-прокурор, за остальными пятью — обер-прокуроры. При этом реформа прокуратуры не повлекла за собой изменения содержания базового Указа «О должности генерал-прокурора». В то же время, самой императрицей для тогдашнего генерал-прокурора А. А. Вяземского было издано «Секретное

⁶ Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков, 1915. С. 380.

наставление» — своего рода личная инструкция, в которой Екатерина не определяла конкретные полномочия А. А. Вяземского, однако обещала ему личную поддержку взамен требовавшейся от него честности, непредвзятости и личной преданности императрице. Определялись в «Наставлении» и те отрасли экономики и сферы общественной жизни, где надзор должен был осуществляться с особым тщанием. Ими были названы бюджетная сфера, кодификация законодательства (в первую очередь, работа над проектом нового Уложения, так как страна до сих пор жила по Уложению Алексея Михайловича 1649 г.), торговля солью и вином, русификация вновь присоединенных земель, борьба с кормлением на местах и работа с кадрами.

Несмотря на децентрализацию головного аппарата прокуратуры, на местах происходил обратный процесс: все прокуроры были поставлены в служебную зависимость от генерал-прокурора, любые их действия и решения могли быть осуществлены исключительно с согласия генерал-прокурора, что в реальности привело к еще большей централизации прокуратуры и укреплению начал единства и иерархичности ее построения.

Знаменательным по своему значению в организации деятельности прокуратуры Екатерининской эпохи стал Указ от 19 сентября 1774 г., которым было подтверждено право генерал-прокурора определять обязанности обер-прокуроров, которые с этих пор фактически становятся его заместителями. При этом сам генерал-прокурор получил возможность в любое время посещать Сенат, присутствовать на его заседаниях и осуществлять надзорные полномочия вместо соответствующего обер-прокурора. Кроме того, генерал-прокурор мог поддержать протест любого из обер-прокуроров, либо отклонить его.

На этом, по сути, завершился очередной период развития российской прокуратуры, который был ознаменован следующими особенностями:

- статус прокуроров прямо зависел от того, как тот или иной монарх относился к этому институту. Тут было все: от возвышения и приближения к себе, до полного отторжения и неприятия прокуратуры как государственного института. Однако, несмотря на это, к 1775 году — началу, так называемой, губернской реформы — прокуратура все-таки обретает свое место в механизме российского государства, становится привычным институтом;
- постепенно начинает вырисовываться территориальное устройство прокуратуры, структура прокуратур на местах приобретает все более и более четкие очертания;
- начинает складываться специализация прокуратуры, что приводит к усложнению ее структуры, увеличению штатов, более четкой регламентации деятельности центрального и местного аппаратов;
- деятельность местных прокуроров все больше формализуется.

Важнейший этап развития прокуратуры дореволюционного периода — губернская реформа Екатерины II 1775 г., которая определила тенденции развития местной прокуратуры вплоть до середины XIX в.

Организация и основы деятельности местной прокуратуры были определены главой XXVII «Учреждения для управления губерний», в которой определялись ее структура и функции. Согласно ее положениям на смену провинциальным прокурорам пришли помощники прокурора — прокуроры и стряпчие сословных судов. Если роль первых не изменилась (надзор за деятельностью губернских учреждений, в том числе и судов), то «стряпчество» — это сравнительно новый для нашего государства того периода институт, который впервые вобрал в себя некоторые черты адвокатской деятельности. Несмотря на то, что стряпчий принадлежал по должности прокуратуре, его главной задачей, был не надзор, а толкование законов и, при необходимости, обращение с иском в суд или ходатайством в административный орган, в целях восстановления законности или защиты нарушенного права. При этом ему категорически запрещалось консультировать и представлять интересы частных лиц, так что назвать адвокатом в полном смысле этого слова стряпчего нельзя.

«Учреждением для управления губерний» был регламентирован и штат губернских прокуратур: в каждой губернии он включал в себя 12 сотрудников — 4 прокурора (включая губернского прокурора) и 8 стряпчих.

Задачами прокуроров и стряпчих были надзор за законностью деятельности губернских учреждений, единством правоприменения, охрана прав и законных интересов монарха и его подданных. Особо оговаривалось такое направление деятельности губернских прокуратур, как борьба с незаконными поборами, взяточничеством и казнокрадством. Помимо этого, впервые в полномочия прокуроров были включены «нравственный полицейский надзор» и надзор за местами лишения свободы. В последнем случае степень детализации полномочий прокуроров доходила до такого уровня, что им предписывалось даже конкретное время посещения мест содержания заключенных — в пятницу после обеда.

Если говорить о полномочиях прокуроров, установленных «Учреждением», то в области общего надзора им предписывалось при обнаружении злоупотреблений и нарушений закона со стороны чиновников, напоминать им о необходимости воздержаться от такого поведения и уведомлять об этом губернские администрации. При этом в обязательном порядке следовало доносить о неточном исполнении закона, «непослушании и ропоте», «ленивых в исполнении должности», «о нарушении верности присяге», волоките, состоянии преступности, нарушении правил торговли, казенном и общественном ущербе.

Особо стоит отметить, что прокуроры и стряпчие впервые обязывались участвовать в судебных разбирательствах уголовных и гражданских дел. При этом, прокурор мог участвовать в них лично или посредством

стряпчего, давая тому письменные заключения для суда. Появилась и возможность опротестования судебных решений и приговоров.

Стряпчие губернских прокуратур, обладая некоторой процессуальной самостоятельностью, в то же время были обязаны выполнять все указания прокурора, что определенным образом роднит этих должностных лиц с товарищами и помощниками прокурора — должностями, введенными в штат прокуратуры в более поздние периоды ее развития.

Таким образом, с введением «Учреждения для управления губерний» существенно видоизменились структура и полномочия именно низового звена прокуратуры, впервые в законе закреплена, помимо надзорной функции, еще и функция поддержания государственного обвинения и представительства в суде.

В то же время, многие исследователи отмечают, что положение прокуроров и стряпчих «на бумаге» и в реальности по-прежнему сильно отличалось. В этой связи известный дореволюционный ученый Н. В. Муравьев писал: «Участь прокурорского надзора екатерининской эпохи... далеко не соответствовала положению, отведенному для него в законе... В действительности... прокурорам, этим представителям «ока государева» и стряпчим, их советникам и помощникам, предстояло одно из двух: или безусловно подчиниться местному... начальству и их власти, имеющей над ними контроль... или же вступить с ним в неравную борьбу...»⁷.

Не особо изменилось положение местной прокуратуры и в период правления императора Павла I, что, однако вызвано это было, скорее, не его принципиальной позицией, а кратковременностью его царствования. Единственное, о чем можно упомянуть касательно полномочий прокуроров этого непродолжительного периода, так это об усилении роли генерал-прокурора, который сосредоточил в своих руках всю полноту надзорных полномочий за Сенатом.

Убийство Павла I и воцарение на императорском троне его сына — Александра, по сути, знаменовало собой окончание очередного периода развития прокуратуры нашей страны и начало нового его этапа, который начался несколько неожиданно — с упразднения должности генерал-прокурора. 8 сентября 1802 года Александр I одновременно подписал Указ «О правах Сената» и Манифест «Об учреждении министерств», в которых права Сената были существенно урезаны. Он утратил значение высшего органа исполнительной власти, была ликвидирована должность генерал-прокурора. В соответствии с Манифестом его полномочия отныне стал осуществлять министр юстиции, которого уполномочили не только осуществлять общий надзор за судами, охранять земельные права дворянства и руководить прокурорской системой, но и управлять судебной системой страны.

⁷ Муравьев Н. В. Указ. соч. С. 314.

Однако упразднение должности генерал-прокурора не означало ликвидации прокуратуры, так как 22 сентября 1802 г. министр юстиции издал циркуляционный ордер, в котором им были подтверждены полномочия губернских прокуроров. Более того, они даже были расширены, так как ордером впервые на прокуроров возлагался надзор за следствием, как особое самостоятельное направление надзора, с тем, чтобы при расследовании преступлений не использовались «пристрастные допросы» и истязания, не допускать привлечения к ответственности невиновных лиц, сокрытия преступлений, либо послабления преступникам.

Изданием Манифеста «Об учреждении министерств» процесс развития министерства юстиции не прекратился. Окончательно его структура и полномочия оформились в 1811 году после издания «Общего учреждения министерств», в основе которого лежал законопроект известного сподвижника Александра I *М. М. Сперанского*. В соответствии с положениями этого документа министр юстиции отныне руководил личным составом судов и прокуратуры, осуществлял надзор за их деятельностью, учреждал и упразднял суды, мог наказывать подчиненных, поддерживать государственное обвинение по наиболее значимым преступлениям, принимать иные меры по надлежащему исполнению законов. Надзорные полномочия министра юстиции состояли в «досмотре» актов Сената, доносений обер-прокуроров и губернских прокуроров, протестов прокуроров на решения судов, жалоб частных лиц и результатов ревизий.

Министерство юстиции действовало на основе принципа единоначалия. В составе министерства действовали «консультация» — совещание в составе министра и обер-прокуроров, — канцелярия и рабочий орган министерства — департамент министерства юстиции.

Следующий виток развития прокуратуры Российской империи связан с изданием в 1830-х годах XIX в. «Свода законов Российской империи». Сам по себе этот Свод практически не содержал каких-либо кардинальных новшеств. В нем было систематизировано действовавшее законодательство за почти 200-летний период, с момента принятия Уложения 1649 г. Однако длительный процесс систематизации неминуемо привел к тому, что законодатель был вынужден многие нормы Свода приводить в соответствие, как с тогдашними реалиями, так и друг с другом. Это позволило более четко определить структуру и полномочия как самого министерства юстиции, так прокуратур.

Согласно Своду несколько изменилась и система назначения прокуроров. Если губернские прокуроры по-прежнему назначались императором по представлению министра юстиции, то нижестоящие прокуроры и стряпчие стали назначаться самим министром юстиции, а с 1864 г. — товарищем министра юстиции, что свидетельствует о некотором снижении статуса прокуратуры, трансформации этого учреждения из самостоятельного надзорного ведомства в подразделение министерства юстиции.

Свод законов констатировал три вида прокурорского надзора:

- 1) генерал-прокурорский, осуществляемый самим министром юстиции;
- 2) обер-прокурорский, осуществляемый обер-прокурорами в отношении Сената;
- 3) губернский, реализуемый губернскими прокурорами, прокурорами и стряпчими на местном уровне.

Относительно губернских прокуратур надзор был закреплен законодательством в качестве основной их функции («ближайший и непосредственный надзор за производством и порядком производства в губернских и уездных присутственных местах»). При этом, согласно ст. 2474 Свода, прокурор был обязан наблюдать за «точным исполнением узаконений, охранением порядка, ими установленного и содействовать пресечению противных им деяний и злоупотреблений».

В ходе осуществления надзора прокурор наделялся широкими полномочиями, к которым относились такие, как: личное присутствие во всех административных и судебных учреждениях, дача устных замечаний и напоминаний их чиновникам; ознакомление с любым делом, истребование от служащих этих учреждений любых сведений; проверка ведения документации (протоколов, журналов); внесение в эти учреждения письменных протестов, понуждений и предложений по фактам нарушения законности; дача заключений по юридическим вопросам; направление вышестоящим прокурорам рапортов об обнаруженных правонарушениях и злоупотреблениях; посещение мест содержания заключенных.

Если говорить о конкретных формах участия прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, анализ положений Свода законов наводит на следующие выводы.

В гражданском процессе роль прокуроров и стряпчих, как и прежде, сводилась к надзору и отстаиванию казенных и общественных интересов. Осуществляя эти виды деятельности, они могли приносить протесты на судебные решения, а по делам, затрагивающим публичные интересы — давать заключения о законности того или иного оспариваемого действия или решения.

Интересна была роль сотрудников прокуратуры в уголовном процессе. Помимо, собственно, прокурорских функций по возбуждению так называемых «безгласных» (т. е. по негласным доносам) уголовных дел и надзору за органами предварительного следствия, прокуроры и стряпчие, в отсутствие адвокатуры, по-прежнему осуществляли часть правозащитных функций. В частности, они должны были заботиться о том, чтобы обвиняемый не подвергся незаконному уголовному преследованию и мог воспользоваться всеми средствами защиты от уголовного преследования. При этом, естественно, подменить собой полноценную адвокатуру эти должностные лица не могли.

Да и в целом, если ориентироваться на данные, характеризующие степень активности прокуроров того периода в осуществлении ими своих полномочий, можно констатировать, что типичный прокурор XIX в. — чиновник крайне пассивный и безынициативный. В частности, по данным Н. В. Муравьева, в 1844 г. в министерство юстиции со всех губерний огромной империи (включая Польшу и Финляндию) поступил лишь 271 протест. В 1862 г. их число выросло до 358, из которых лишь 147 были в установленном порядке переданы на рассмотрение в Сенат. Остальным хода дано не было, причем, 110 протестов были расценены министром юстиции как «неуважительные», т. е. вообще не подлежащие рассмотрению, а 101 — были приняты к сведению⁸.

Думается, что представленные цифры достаточно показательны. Система органов прокуратуры, сформировавшаяся к середине XIX в., ни своим функционалом, ни полномочиями, ни реальным их воплощением не отвечала тем требованиям, которые еще вначале XVIII в. диктовали необходимость создания этого надзорного органа. Именно с этим связаны реформы прокуратуры, ставшие сердцевиной следующего исторического этапа ее развития.

Контрольные вопросы:

1. Когда была создана прокуратура в России? Каковы причины ее создания?
2. Какими нормативными актами регламентировалась деятельность прокуратуры на первоначальном этапе ее деятельности?
3. В чем отличие института фискалитета от прокурорской деятельности?
4. Назовите основные прокурорские должности, учрежденные в первой половине XVIII в.
5. Какие основные итоги деятельности прокуратуры доекатерининского времени вы бы выделили?
6. Каковы основные черты реформы прокуратуры, произведенные в период правления Екатерины II в соответствии с «Учреждением для управлений губерний»?
7. Как изменился статус прокуратуры в период правления Александра I? Как соотносились полномочия прокуратуры и министерства юстиции в то время?
8. Охарактеризуйте прокурорский надзор непосредственно в дореформенный период ее развития.

⁸ Муравьев Н. В. Указ. соч. С. 355.

1.2 Развитие прокуратуры России в период с 1864 по 1917 г.

Судебная реформа 1864 г. стала одним из знаменательных моментов истории нашего права. Многими признано, что именно она ознаменовала собой переход от феодального средневекового права к праву современному, актуальному до сих пор, с чем нельзя не согласиться.

Сразу оговоримся, что такое мероприятие, коим является коренное преобразование самих принципов судостроительства и судопроизводства, не могло случиться сразу, одномоментно. Разработка принципов реформирования началась гораздо раньше самой реформы: ее предтечей стали законопроекты начала XIX в., авторами которых были М. М. Сперанский, В. П. Кочубей, М. А. Балугьянский и другие чиновники самого высшего звена Российской империи.

Мало кто знает и о том, что особое учреждение, занимавшееся разработкой основ административной и судебной реформ, было создано еще императором Николаем I, который в сознании большинства ассоциируется исключительно с реакцией и подавлением всего нового. Однако именно он Указом от 6 декабря 1826 года учредил Особый Комитет для предварительного обсуждения предположений о переустройстве империи на новых началах в административной и судебной сферах. Одним из итогов работы Особого Комитета стала инструкция «О предупреждении замедления излишними справками», адресованная прокурорам и стряпчим.

Тем не менее, нельзя не признать, что все это были исключительно полумеры. По-настоящему же обновленный функционал российская прокуратура приобрела только после проведения судебной реформы.

Сразу отметим тот факт, что, несмотря на все новшества, деятельность прокуратуры по-прежнему регламентировалась «попутно», положениями непрофильных нормативных актов. Своего специализированного закона, по типу того, которым сегодня регулируется порядок организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, учреждать не стали. Основные положения, касающиеся прокурорской деятельности, были сосредоточены в двух нормативных актах: Учреждении судебных установлений и Уставе уголовного судопроизводства.

Первое, о чем необходимо сказать в связи с реформой прокуратуры, это изменение ее структуры: на смену упраздненным губернским прокуратурам пришли прокуратуры судебных палат и окружных судов. Должности стряпчих уступили место должностям товарищей прокуроров. При этом прокуратура по-прежнему строилась на началах единоначалия и иерархичности. Однако, участвуя в судебных заседаниях, нижестоящие прокуроры теперь не были связаны позицией вышестоящих и действовали на основе своего внутреннего убеждения.

Согласно ст. 221 Учреждения судебных установлений прокуроры назначались на должности непосредственно императором по представле-

нию министра юстиции. Перед министром юстиции они были ответственны и в дисциплинарном плане.

Серьезные споры в период разработки законопроектов, определивших суть судебной реформы, вызвал вопрос о функционале прокуратуры. С одной стороны, часть их разработчиков стояли на позициях сохранения традиционной роли прокуратуры в государственном механизме как исключительно надзорного органа. Однако возобладало другое мнение и прокуратура, впервые в отечественной истории, стала официальным органом уголовного преследования, что вполне объяснимо: структурно изменившийся пореформенный уголовный процесс Российской империи смешанного следственно-обвинительного типа потребовал наличия в суде государственного обвинителя.

При этом, согласно положениям Устава уголовного судопроизводства, в досудебном производстве в отсутствие состязательности роль прокурора сводилась к всеобъемлющему надзору за следствием. Согласно ст. 278 Устава прокуроры сами «предварительных следствий не производили, но давали только предложения о том следователям и наблюдали постоянно за производством сих следствий». В ходе осуществления этого надзора они могли знакомиться с уголовным делом как истребуя его, так и лично присутствуя при производстве следственных действий; давать судебному следователю указания о возбуждении уголовного дела, производстве следственных действий, дополнении материалов предварительного следствия; обжаловать действия следователя и возбуждать вопрос о привлечении его как к дисциплинарной, так и уголовной ответственности.

Полицейские чины при производстве дознания по преступлениям находились в непосредственном подчинении прокурорам, которые могли привлекать их к ответственности непосредственно за «упущения и беспорядки по следственной части».

С ходом судебной реформы стали выявляться и некоторые упущения в новом статусе прокуроров. В частности, выяснилось, что ограничивать роль прокурора исключительно уголовным преследованием, а именно это и произошло, было нецелесообразно: надзорные функции осуществлять стало попросту некому. Соответственно, в их компетенцию постепенно включили обязанность участвовать в заседаниях учреждений по крестьянским делам, заседаниях губернского правления по делам по освидетельствованию сумасшедших, о воинской повинности, о лесоохране и земельных делах и др.

Еще одним из важнейших направлений деятельности имперской прокуратуры середины — конца XIX в. стало противодействие революционному подъему, характерному для этого периода времени. Содержанием этого направления работы, в первую очередь, стала координация контртеррористической деятельности иных правоохранительных органов (полиции, жандармерии), для чего в структуре министерства юстиции был создан специальный политический отдел, который возглавлял товарищ

обер-прокурора уголовного кассационного департамента Сената. Специальный политический отдел в 1882 году стал вторым уголовным отделением министерства юстиции.

По мере того как в стране нарастала политическая напряженность, прокуроры стали наделяться контрольными полномочиями в отношении судей, которые могли быть уволены за нарушения, которые «...хотя и не влекут удаления от должности..., но... свидетельствуют о несоответствии виновного... занимаемому положению».

С 1874 г. на прокуроров возлагались полномочия по возбуждению дисциплинарных производств и в отношении адвокатов.

Таким образом, в конце XIX в. прокуратура с лихвой вернула себе все утраченные надзорные полномочия, что завершило очередной этап ее развития, основными тенденциями которого стали:

- постепенное более четкое оформление структуры и полномочий прокуратуры на законодательном уровне;
- расширение участия прокуратуры в судебных разбирательствах, формирование прокуратуры как органа уголовного преследования;
- широкое привлечение прокуратуры к деятельности административных органов;
- сосредоточение усилий прокуратуры на борьбе с политической преступностью и политическим терроризмом.

В таком состоянии без существенных изменений прокуратура просуществовала вплоть до Октябрьской революции 1917 г., когда Декретом СНК от 24 ноября 1917 «О суде» прокуратура Российской империи была упразднена.

Контрольные вопросы:

1. Какими нормативными актами регламентировалась деятельность прокуратуры в постреформенный период?
2. Охарактеризуйте систему органов прокуратуры этого периода?
3. Какое принципиальное новшество появилось в функционале прокуратуры в связи с судебной реформой 1864 г.?
4. Какие уголовно-процессуальные полномочия характеризовали статус прокурора в этот период?
5. Каковы итоги реформирования прокуратуры в этот период?

1.3 Развитие прокурорско-надзорной деятельности в советской прокуратуре (1922–1991 гг.)

Итак, в 1917 г. советское правительство упразднило прокуратуру. Такое состояние просуществовало вплоть до 1922 г., когда постановлением 3-ей сессии Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) IX созыва было принято Положение о прокурорском надзоре от 26 мая 1922 г. Согласно ему в составе Народного Комиссариата юстиции (НКЮ РСФСР) создавалась Государственная прокуратура, на которую были возложены следующие обязанности:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов и органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;
- поддержание обвинения в суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Как видим, в первоначальном варианте советская прокуратура, в сравнении с прокуратурой Российской империи, которая во многом была административным органом, получила явный крен в сторону полномочий, связанных с уголовным преследованием. В то же время, нельзя не отметить и того факта, что прокуратура по-прежнему являлась структурным подразделением высшего органа исполнительной власти государства, осуществляющего его политику в сфере юстиции.

Возглавлял прокуратуру Народный комиссар юстиции, одновременно по должности являвшийся Прокурором Республики. Прокуратура функционировала в качестве отдела НКЮ РСФСР.

В состав центрального аппарата прокуратуры помимо Прокурора Республики входили его помощники, один из которых в обязательном порядке исполнял обязанности прокурора при Верховном трибунале ВЦИК — высшем законодательном, исполнительном и контролирующем органе страны, избранным Всероссийским Съездом советов. Кандидаты на их должность представлялись Прокурором Республики, рассматривались на заседании Президиума ВЦИК и утверждались его решением.

В губерниях и областях органы прокуратуры возглавлялись соответствующими прокурорами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Прокурором Республики. У губернских и областных прокуроров также был штат помощников, характер полномочий и направление деятельности которых определялись самими прокурорами.

Из новшеств первого Положения о прокурорском надзоре отметим образование первых специализированных прокуратур советского периода — военных прокуратур. При Революционных военных и Военно-транспортных революционных трибуналах учреждались должности военных прокуроров, находившиеся в непосредственном подчинении помощника прокурора Республики при Верховном трибунале ВЦИК.

Военные прокуроры назначались, увольнялись и перемещались прокурором Республики.

Согласно п. 9 Положения о прокурорском надзоре на Прокурора Республики возлагались достаточно обширные полномочия. В частности, он мог:

- наблюдать за законностью деятельности всех наркоматов и государственных учреждений и организаций;
- выступать с предложениями об отмене или изменении решений этих учреждений, опротестовывать их в Совет Народных Комиссаров (СНК) и ВЦИК;
- руководить деятельностью своих помощников и прокуроров на местах, в том числе непосредственно осуществлять их полномочия, когда это он сочтет необходимым.

Нижестоящие прокуроры, в принципе, осуществляли похожие полномочия, но на своем уровне.

В области борьбы с преступностью прокуратура также имела значительные полномочия. В частности, ее сотрудники могли возбуждать судебное преследование должностных и частных лиц, как по собственной инициативе, так и по заявлениям в их отношении; надзирать за производством предварительного расследования, давать им указания и разъяснения о мере пресечения и иным вопросам производства по уголовному делу; утверждать обвинительное заключение следователя; разрешать вопрос о предании суду, прекращении уголовного дела, поступившего от дознавателя; участвовать в распорядительных заседаниях суда по вопросу предания суду или прекращения уголовного дела; поддерживать государственное обвинение; проверять законность содержания под стражей; опротестовывать приговоры в кассационном порядке.

Положение о прокурорском надзоре, принятое ВЦИК, вступило в действие с 1 августа 1922 г. В этот же период подобные положения были приняты в каждой из будущих советских республик, что позволило в скором будущем, после образования СССР, оперативно сформировать Прокуратуру СССР.

Прокуратура СССР была образована в 1923 г. (СССР образован в конце 1922 г.), первоначально как Прокуратура Верховного Суда СССР.

Согласно первой Конституции СССР 1924 г. ее задачей было «утверждение законности на территории СССР». Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР (орган, аналогичный ВЦИК, однако союзного уровня). В их обязанности,

согласно ст. 46 Конституции СССР входили дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховным Судом РФ, поддержание обвинения на его заседаниях, опротестование его решений в Президиум ЦИК СССР.

Более подробно структура и полномочия Прокуратуры СССР были регламентированы в разделе VII Положения о Верховном Суде СССР, принятого 23 ноября 1923 г. Согласно п. 22 этого нормативного документа Прокурор Верховного Суда СССР:

- в области общего надзора за законностью был вправе: предлагать на рассмотрение Президиума ЦИК СССР и Верховного Суда СССР вопросы, находящиеся в компетенции Прокурора; опротестовывать решения Верховного Суда СССР; присутствовать на заседаниях Верховного Суда СССР; истребовать сведения, данные и справки, необходимые для осуществления этой деятельности;

- в области судебного надзора — истребовать подлежащие опротестованию решения Верховного суда, рассматривать и предоставлять их для дальнейшего рассмотрения в пленарных заседаниях Верховного Суда СССР, а равно истребовать из любого суда дело для его пересмотра в порядке надзора; просить Президиум ЦИК СССР о приостановлении исполнения судебных решений по этим делам.

Надзор за деятельностью ОГПУ (Объединенного государственного политического управления) СССР, учитывая известную специфику деятельности этого органа власти, регламентировался отдельно, специальным постановлением Президиума ЦИК СССР. При этом, при Прокуроре Верховного Суда СССР штатно состояли два помощника: один по надзору за деятельностью ОГПУ СССР, а другой — по военной прокуратуре и военной коллегии Верховного Суда СССР. Назначались эти должностные лица прокуратуры Президиумом ЦИК СССР по представлению Прокурора Верховного Суда СССР.

При этом на республиканском уровне продолжали действовать прокуратуры союзных республик, статус которых определялся положениями, принятыми ранее, еще до образования Союза ССР, а следовательно, в этот период времени в уже едином государстве существовали две параллельные системы прокурорских органов, которые были принципиально по-разному организованы: Прокуратура СССР, функционировавшая при Верховном Суде СССР, которая возглавлялась отдельным должностным лицом, имевшем в подчинении штат сотрудников и республиканские прокуратуры (в том числе и прокуратура РСФСР) как подразделения органов юстиции, возглавляемые республиканскими наркомками юстиции, сотрудники которых являлись, по сути, работниками соответствующих наркоматов.

В 1926 г. получает оформление специализированная прокуратура союзного уровня — Военная прокуратура СССР. Случилось это вместе с принятием Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре. Со-

гласно разделу III этого нормативного акта военные прокуроры состояли при военных округах, флотах, либо иных крупных военных соединениях (фронтах, отдельных армиях, флотилиях и др.), где имелись военные трибуналы. Они находились в непосредственном подчинении помощника прокурора Верховного Суда СССР по военной коллегии и военной прокуратуре. Причем, с момента издания этого Положения кандидатуры на эти должности должны были согласовываться с Народным Комиссаром по военным и морским делам СССР.

В подчинении военных прокуроров округов, флотов, фронтов, отдельных армий и др. состояли военные прокуроры корпусов, дивизий и иных воинских подразделений, имевших военные трибуналы, кандидатуры которых согласовывались теперь с революционным военным советом (реввоенсоветом) соответствующего округа.

Каждый из указанных прокуроров штатно имел помощников.

На военную прокуратуру возлагалась главная обязанность — осуществлять надзор за законностью деятельности должностных лиц и учреждений Красной армии. В отдельных случаях военные прокуроры должны были возбуждать уголовное преследование в отношении военнослужащих и осуществлять надзор по делам, подсудным военным трибуналам, а также обеспечивать законность содержания под стражей лиц, уголовные дела, в отношении которых были подсудны военным трибуналам.

Параллельно с развитием прокуратуры СССР происходило и дальнейшее совершенствование структуры и полномочий республиканских прокуратур, в том числе и прокуратуры РСФСР. В 1926 году в ходе дальнейшей работы в этом направлении было принято Положение о судостроительстве РСФСР, где подробно были изложены вопросы регламентации деятельности не только прокуратуры республики, но и нижестоящих: краевой, областной прокуратур и прокуратуры автономной республики в составе РСФСР.

В целом в этом Положением были сохранены все направления деятельности республиканской прокуратуры. Касательно же структуры нижестоящих прокуратур, данный нормативный акт оговаривал штат заместителей и помощников прокуроров краев, областей и автономных республик.

В 1929 г. постановлением ЦИК и СНК СССР было принято совершенно новое Положение о Верховном Суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР 1929 г. По сути, этот программный документ аккумулировал весь предыдущий опыт и подытожил начальный этап развития советской прокуратуры.

В отличие от предыдущего Положения о Верховном Суде СССР 1923 г., в котором статус Прокуратуры СССР регламентировался «попутно», занимая лишь небольшую его часть, новое Положение уделило равное внимание обоим органам государственной власти. Прокуратуре Верховного Суда СССР в нем был посвящен отдельный раздел II.

В целом направления деятельности прокуратуры остались прежними. В области общего надзора на нее возлагалось наблюдение за законностью действий и решений наркоматов и центральных учреждений СССР, республиканских ЦИК и их президиумов, ОГПУ СССР. В области судебного надзора — наблюдение за правильностью и единообразием применения общесоюзного законодательства судебными учреждениями союзных республик; наблюдением за соответствием общесоюзному законодательству постановлений пленумов верховных судов союзных республик; надзор за правильностью применения законов в судебных решениях Верховного Суда СССР, с внесением протестов в Пленум Верховного Суда СССР; надзор за производством в военных трибуналах и военной прокуратуре.

Согласно п. 61 Положения, Прокурор Верховного Суда СССР был никому не подотчетен, кроме Президиума ЦИК СССР, решением которого происходило назначение как самого прокурора, так и его заместителя.

При Прокуратуре Верховного Суда СССР учреждались должности трех старших помощников прокурора по направлениям надзора: по общему надзору, по судебному надзору и по надзору за деятельностью ОГПУ, военной прокуратуры и военной коллегии Верховного Суда СССР. Старшие помощники прокурора Верховного Суда СССР назначались также Президиумом ЦИК СССР по представлению Прокурора Верховного Суда СССР.

Остальные помощники Прокурора Верховного Суда СССР, число которых определялось штатным расписанием, назначались самим прокурором.

Интересно, что Положение 1929 г. впервые оговаривало гарантии независимости Прокурора Верховного Суда СССР, его заместителя, старших помощников и помощников. В частности, ст. 64 Положения устанавливала, что прокурор, его заместители и старшие помощники не могли быть арестованы, подвергнуты обыску или задержаны без ведома и согласия Президиума ЦИК СССР. Прочие помощники прокурора Верховного Суда СССР могли быть подвергнуты этим действиям только с согласия Прокурора Верховного Суда СССР.

Прокурор Верховного Суда СССР обладал достаточно широкой компетенцией. Он мог вносить в ЦИК СССР и Пленум Верховного Суда СССР представления по вопросам надзора; требовать созыва чрезвычайных Пленумов Верховного Суда СССР; опротестовывать его решения в Президиум ЦИК СССР; издавать приказы, циркуляры, постановления и распоряжения по вопросам своей компетенции; отменять решения подчиненных сотрудников; истребовать через прокуроров союзных республик материалы дел, находящихся в производстве судов этих республик; предлагать прокурорам союзных республик вносить протесты в порядке надзора; приостанавливать исполнение решений по конкретным делам и т. д.

В случае обнаружения несоответствия нормативных актов органов власти и управления союзных республик требованиям союзного законодательства Прокурор Верховного Суда Союза СССР был вправе сообщить об этом прокурору союзной республики или непосредственно в ее ЦИК, с тем, чтобы те приняли меры по приведению в соответствие положения республиканского и союзного законодательства.

Важнейшим шагом к обособлению прокуратуры стало учреждение постановлением ЦИК и СНК СССР в 1933 году Прокуратуры СССР. Это постановление впервые с начала XIX в., когда прокуратура стала подразделением министерства юстиции, вывела прокуратуру из чьего бы то ни было подчинения (министерства юстиции, наркомата юстиции, Верховного Суда), вновь учредив ее как самостоятельный орган государственной власти, и, тем самым, заложив основы того ее положения, которое сохраняется до сих пор. В этом же году было принято и Положение о прокуратуре СССР, которое действовало более 20 лет, вплоть до 1955 г., на долгие годы став главным документом в системе нормативной регламентации деятельности этого органа.

Ст. 1 этого Положения провозглашала главной задачей прокуратуры СССР «укрепление социалистической законности и охраны общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на территории СССР». Возглавлял прокуратуру теперь Прокурор СССР, назначаемый ЦИК СССР. Заместитель прокурора СССР назначался Президиумом ЦИК СССР. Оба они были неподотчетны никому кроме СНК СССР, ЦИК СССР и его Президиума.

Военная и транспортная прокуратуры включались в структуру союзной прокуратуры. Кроме них в структуре прокуратуры функционировали и прокуратура по специальным делам, пришедшая на смену подразделению прокуратуры по надзору за ОГПУ.

Однако самым главным было не это. Самое важное новшество Положения о прокуратуре СССР состояло в том, что прокуроры союзных, автономных республик, краевые, областные, как и все нижестоящие прокуроры, теперь прямо подчинялись Прокурору СССР. Тем самым закладывались основы единства системы органов прокуратуры, которая из разрозненной совокупности союзных и республиканских органов постепенно стала превращаться в общесоюзную структуру, основанную на единоначалии и иерархической соподчиненности ее работников.

Завершила этот процесс Конституция СССР 1936 г., глава IX которой учредила новую должность Генерального прокурора СССР, в задачи которого входило осуществление «высшего надзора за точным исполнением законов Министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР» (ст. 113). Генеральный прокурор назначался на должность высшим законодательным органом страны — Верховным Советом СССР сроком на 7 лет.

Важно также и то, что Конституция обособляла прокуратуру от местных органов власти. В ст. 117 прямо устанавливалось, что «органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР».

Конституция СССР 1936 года также впервые устанавливала основы единства системы органов прокуратуры и единоначалия их управления на конституционном уровне. На это указывает тот факт, что согласно ей все нижестоящие прокуроры, начиная от республиканских и заканчивая районными и городскими прокурорами, назначались на должность либо непосредственно Генеральным Прокурором СССР, либо только после утверждения их кандидатур высшим должностным лицом союзной прокуратуры.

В этом же 1936 г. Постановлением СНК СССР была утверждена структура прокуратуры СССР, схожая с той, что существует в российской прокуратуре до сих пор. В частности, были сформированы такие присутствующие нынешней прокуратуре подразделения, как Главная военная прокуратура, Главные прокуратуры на железнодорожном и водном транспорте, Отдел общего надзора, Уголовно-судебный отдел, Гражданско-судебный отдел, Отдел по надзору за местами заключения.

Учитывая, что с некоторых пор на прокуратуру возложили и обязанность по расследованию уголовных дел о наиболее тяжких преступлениях, в структуре прокуратуры СССР и нижестоящих прокуратур появились следственные отделы.

В целом, если охарактеризовать период развития прокуратуры СССР в предвоенные годы одним словом, можно констатировать, что это период ее *централизации*, приведения структуры прокуратуры к единым началам, подчинения структуры и компетенции республиканских прокуратур общесоюзным требованиям.

В период Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры СССР, как и в целом всей страны, была подчинена одной цели — победе в войне. При этом, каких-то существенных изменений в структуре или системе полномочий прокуратуры практически не произошло. Некоторыми особенностями характеризовалась только деятельность военных прокуратур, функционирующих в действующей армии и на территориях СССР, на которых было введено военное положение, что вполне естественно.

Единственным новшеством в статусе прокуроров военного периода, на которое стоит обратить внимание, стало введение в 1943 году Указом Президиума Верховного Совета СССР системы классовых чинов прокурорско-следственных работников органов прокуратуры, сохранившейся до настоящего времени.

В послевоенные годы, вплоть до 1955 года, правовая регламентация деятельности прокуратуры осуществлялась на основе нормативных источников довоенного периода. Однако к середине 1950-х гг. в целом стало

понятно, что они изрядно устарели. В результате Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года было утверждено новое Положение о прокурорском надзоре в СССР, определившее задачи органов прокуратуры, права и обязанности Генерального Прокурора СССР и подчиненные ему прокуроров.

Перечень должностей руководящего состава Прокуратуры СССР и порядок наделения их полномочиями по сравнению с действовавшим Положением о Прокуратуре СССР практически не изменился.

Новое Положение не внесло каких-то революционных новелл и в статус прокуратуры и прокуроров, однако некоторые моменты все-таки стоит отметить. Так, в частности, впервые на нормативном уровне были сформулированы требования к кандидатам на должность прокуроров: ими могли быть лица, имеющие высшее юридическое образование, достигшие возраста 25 лет.

В 1956 г. была утверждена структура центрального аппарата Прокуратуры СССР, в котором были сформированы управление кадров, следственное и финансово-хозяйственное управления, отделы общего надзора, по надзору за следствием в органах государственной безопасности, за рассмотрением в судах уголовных дел, за рассмотрением в суде гражданских дел, по надзору за местами лишения свободы, по делам несовершеннолетних, контрольно-инспекторский отдел, отдел систематизации законодательства, статистики, приемная прокуратуры и канцелярия.

В этот же период времени при Прокуратуре СССР формируются два института — Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер по предупреждению преступности и Институт усовершенствования следователей Прокуратуры СССР и Министерства охраны общественного порядка СССР. Основан центральный печатный орган прокуратуры — журнал «Социалистическая законность», существующий и поныне под названием «Законность».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 г. в составе Прокуратуры СССР образована коллегия, включающая в себя Генерального прокурора СССР, его заместителя и старших помощников, а также начальников управлений и отделов Прокуратуры СССР. Решения коллегии претворялись в жизнь посредством приказов Генерального Прокурора СССР, обязательных для исполнения всеми органами прокуратуры.

Структура нижестоящих прокуратур была унифицирована со структурой Прокуратуры СССР. Ее возглавлял соответствующий прокурор, имеющий заместителя и помощников. В составе этих прокуратур, за исключением прокуратур низового звена, также формировались коллегии.

Генеральный Прокурор СССР, прокуроры союзных республик и подчиненные им прокуроры, осуществляли надзор за единообразным применением законов, отвечая за состояние прокурорского надзора за соблюдением социалистической законности в процессе дознания и предварительного следствия, законностью и обоснованностью судебных пригово-

воров и решений и непосредственно организовывали работу прокуратуры по борьбе с преступностью, единолично решая вопросы санкционирования арестов граждан, утверждая обвинительные заключения и другие процессуальные документы, предусмотренные законом.

Генеральный Прокурор СССР и прокуроры союзных и автономных республик, краев и областей на основании своих полномочий были вправе издавать приказы и инструкции, которые были обязательны для исполнения всеми подчиненными им прокурорами, что еще больше способствовало укреплению единства системы органов прокуратуры.

Основными направлениями прокурорского надзора согласно Положению 1955 г. были названы следующие:

- 1) надзор за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР — общий надзор;
- 2) надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия;
- 3) надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов — судебный надзор;
- 4) надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы.

Положение о прокурорском надзоре 1955 г. вместе со своим предшественником — Положением о Прокуратуре СССР 1933 г. — стали важнейшими вехами в окончательном оформлении органов прокуратуры в том виде, в котором они известны нам.

Положение 1955 г. на долгие годы определило структуру и полномочия органов советской прокуратуры, а поэтому следующий и заключительный этап ее развития связан с принятием новой союзной Конституции 1977 г.

В новой Конституции прокуратуре была отведена самостоятельная глава 21, в которой были закреплены основы правовой регламентации деятельности Прокуратуры СССР. Согласно ст. 164 Конституции СССР на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагался «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами».

Как верно отмечает А. В. Еремин: «Данная конституционная норма создала условия для единообразного понимания законов и их применения на всей территории Советского государства. Прежние правовые акты, регулировавшие статус советской прокуратуры, не содержали указания на обязанность органов прокуратуры осуществлять надзор за единообразным исполнением законов. Для СССР с его разветвленной экономикой и

особенностями национальной культуры было весьма важно, чтобы на всей территории страны соблюдались требования единой законности»⁹.

В остальном положения Конституции СССР 1977 г., определяющие основы функционирования прокуратуры СССР, были достаточно традиционными. В частности, устанавливалась независимость органов прокуратуры от местных органов и их подчинение только Генеральному прокурору СССР (ст. 168). Генеральный прокурор СССР, согласно Конституции, назначался Верховным Советом СССР, был ответственен перед ним и ему подотчетен. В период между сессиями работы Верховного Совета СССР он был ответственен перед Президиумом Верховного Совета СССР и подотчетен только ему.

Примечательно, что ст. 168 Конституции СССР 1977 г. прямо указывала на то, что статус прокуратуры определяется Законом о прокуратуре СССР, которого на момент принятия Конституции еще не было. И это, естественно, поставило перед законодателем задачу разработки и принятия такого закона, который мог бы прийти на замену уже изрядно устаревшему Положению о прокурорском надзоре 1955 г. Что и было сделано. 30 ноября 1977 г. Верховным Советом СССР был принят *первый* в отечественной истории специализированный законодательный акт, регламентирующий порядок организации и деятельности органов прокуратуры — Закон СССР «О прокуратуре».

Согласно Закону основными направлениями деятельности прокуратуры СССР являлись: а) надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор); б) надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; в) надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; г) надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; д) борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности; е) борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, обеспечение неотвратимости ответственности за преступления; ж) разработка совместно с другими органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; з) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями; и) участие в совершенствовании и пропаганде советских законов.

Органы прокуратуры СССР по-прежнему составляли единую и централизованную систему, возглавляемую единолично Генеральным прокурором СССР, в которой нижестоящие прокуроры были подчинены выше-

⁹ Еремин А. В. История отечественной прокуратуры : учебное пособие. СПб., 2018. С. 108.

стоящим прокурорам. Деятельность органов прокуратуры основывалась на положениях Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик и советских законов. Ее задачами были осуществление надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было ведомственным влияниям; принятие мер к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы они ни исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности; взаимодействие с Советами народных депутатов, другими государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами, опираясь на активную помощь граждан в деле укрепления правопорядка.

Структура органов прокуратуры СССР в целом не претерпела существенных изменений, в сравнении с той, которая была установлена Положением о прокурорском надзоре 1955 г. Как уже было сказано, возглавлял прокуратуру СССР Генеральный прокурор СССР, которому подчинялись нижестоящие прокуроры. У каждого из прокуроров своего уровня имелись заместители и помощники, в составе Генеральной прокуратуры СССР, республиканских прокуратур и прокуратур автономных республик были образованы коллегии. Таким образом, значительных изменений структуры, штатов и организации работы органов прокуратуры Закон не привнес.

Самое главное новшество, которое нельзя не отметить, анализируя этот нормативный акт, связано с его «процедурностью». Речь о том, что никогда до сих пор нормативно-правовые акты, регламентирующие структуру и организацию деятельности органов прокуратуры, не регулировали на столь высоком уровне детальности порядок осуществления прокурорско-надзорных полномочий. Да, каждый из них упоминал о задачах и направлениях деятельности прокуратуры, перечислял полномочия должностных лиц органов прокуратуры, упоминал об актах прокурорского реагирования. Но ни один из них не описывал сколько-нибудь детально процедуру осуществления прокурорских полномочий. В новом же Законе были четко определены полномочия прокуроров по отраслям надзора, средства прокурорского реагирования на нарушения закона, установлены сроки рассмотрения актов прокурорского реагирования, а также предусмотрены обязательность исполнения органами и должностными лицами требований прокуроров об устранении выявленных ими нарушений закона, причин нарушений и способствовавших им условий, о предоставлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов для этого, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона.

29 мая 1980 года Указом Президиума Верховного Совета СССР была определена структура Прокуратуры СССР, в которую были включены: управление общего надзора, главное следственное управление, отдел по

надзору за следствием в органах государственной безопасности, второе управление, управление по надзору за рассмотрением уголовных дел в судах, отдел по надзору за рассмотрением гражданских дел в судах, отдел по надзору за исполнением законов на транспорте, отдел по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях, отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и др.

Еще одним важным документом в истории развития прокуратуры СССР стало Положение о военной прокуратуре от 4 августа 1981 г. Этим Положением были определены структура Главной военной прокуратуры, порядок образования, деятельности и полномочия коллегии Главной военной прокуратуры, военных прокуратур видов Вооруженных Сил СССР, военного округа (фронта), округа противовоздушной обороны, группы войск, флота, военных прокуратур армии, флотилии, соединения, гарнизона. В обязанности Главной военной прокуратуры и нижестоящих военных прокуратур входило осуществление задач, определенных Законом «О прокуратуре СССР» в Вооруженных Силах СССР и охрана от всяких посягательств: безопасности СССР, боеспособности и боевой готовности его Вооруженных Сил, воинской дисциплины и установленного порядка несения воинской службы; прав и свобод военнослужащих, военных строителей и призванных на сборы военнообязанных, членов их семей, рабочих и служащих Вооруженных Сил СССР и других граждан; прав и законных интересов воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил СССР».

Кроме того, военным прокуратурам было предписано вести борьбу с преступностью, нарушениями законов об охране социалистической собственности и другими правонарушениями в Вооруженных Силах, производство предварительного следствия по уголовным делам, привлечение к уголовной ответственности лиц из числа военнослужащих и призванных на военные сборы, совершивших преступления, обеспечение неотвратимости ответственности за преступления, принятие мер к предупреждению правонарушений, выявлению и устранению их причин и способствующих им условий.

В таком виде прокуратура СССР просуществовала вплоть до 1991 года — года распада СССР, вызвавшего кардинальные структурные изменения всего государственного механизма, которые затронули органы прокуратуры, теперь уже отдельного государства — преемника СССР — Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. Какими полномочиями обладала советская прокуратура после возобновления ее деятельности в 1922 г.?
2. В каком соотношении находились прокуратура и органы юстиции в этот период времени? Какова была ее структура?

3. Каким нормативным актом регламентировалась прокурорско-надзорная деятельность того периода? Дайте его общую характеристику.
4. Назовите полномочия Прокурора Республики по Положению о прокурорском надзоре 1922 г.
5. Когда была учреждена Прокуратура при Верховном Суде Союза ССР? Охарактеризуйте ее структуру и полномочия.
6. Какие особенности статуса и организации деятельности прокуратуры определялись Положением о Верховном Суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР 1929 г?
7. Когда была учреждена Прокуратура СССР и каким был ее статус?
8. Какими уголовно-процессуальными полномочиями обладала Прокуратура СССР?
9. Каковы основные черты статуса Прокуратуры СССР, введенного Положением о прокурорском надзоре в СССР 1955 г.
10. Какие направления прокурорского надзора были установлены этим Положением?
11. Какие изменения произошли в структуре и функционале Прокуратуры СССР и РСФСР после принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.?
12. Назовите основные черты Закона о прокуратуре СССР 1977 г.

1.4 Развитие прокуратуры Российской Федерации в постсоветский период

Исторически последним этапом развития органов прокуратуры нашей страны на сегодняшний момент является временной период, который можно условно назвать «постсоветским». Его временные рамки очень условны по той причине, что формально с 1992 года структура и организация деятельности органов прокуратуры Российской Федерации регламентируется Федеральным законом (а в 1992 г. Законом РФ) № 2202 — 1 от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре). Однако за истекшие почти 30 лет своего существования он претерпел столь серьезные изменения, что позволяет отделить некий постсоветский период развития органов прокуратуры от того их состояния, которое определено современной редакцией Закона о прокуратуре.

Итак, 26 декабря 1991 г. распался Советский Союз, что повлекло за собой упразднение всех общесоюзных государственных структур, в целом, и Прокуратуры СССР, в частности. Встал вопрос о переучреждении органов прокуратуры, что и произошло 17 января 1992 года принятием упомянутого выше Закона о прокуратуре РФ.

Так как этот Закон принимался в срочном порядке, не удивительно, что он сохранил многое из того, что лежало в основе организации деятельности Прокуратуры СССР.

Согласно ст. 1 Закона Прокуратура РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации была призвана «осуществлять надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимать меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществлять уголовное преследование».

Направлениями прокурорского надзора на том этапе развития прокуратуры были названы:

- надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;

- надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Кроме этого на Прокуратуру РФ возлагались обязанности по расследованию преступлений и участию в рассмотрении дел судами.

Из новшеств Закона 1992 года можно отметить возвращенную возможность участия прокурора в заседаниях органов власти и управления (со времени Положения о прокуратуре СССР 1933 г. таких полномочий у прокуроров не было), а также право законодательной инициативы, появившееся у Генерального прокурора РФ.

Структурно Закон 1992 г., воспроизвел систему органов прокуратуры РСФСР, с той особенностью, что органы прокуратуры республиканского уровня стали центральным аппаратом государственной прокуратуры, а прокуратуры республик в составе Российской Федерации, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов стали прокуратурами среднего звена.

Появились особенности в порядке назначения Генерального прокурора РФ. Закон 1992 года предусмотрел, что его назначает Верховный Совет РФ, однако после этого кандидатуру Генерального прокурора должен был утвердить Съезд народных депутатов. Все остальные прокуроры назначались Генеральным прокурором РФ, так что принцип единоначалия был сохранен.

Генеральный прокурор РФ по-прежнему не был подотчетен никому, кроме Верховного Совета РФ и Совета народных депутатов РФ.

У Генерального прокурора РФ имелись первый заместитель и заместители, назначаемые Президиумом Верховного Совета РФ, обязанности которых определялись самим Генеральным прокурором. В составе Генеральной прокуратуры РФ продолжала действовать коллегия.

Аналогично были структурированы прокуратуры субъектов Российской Федерации.

В целом Закон о прокуратуре 1992 года следует признать законом переходного периода, который, как представляется, изначально не был рассчитан на сколько-нибудь длительный период действия, что, однако, не помешало ему просуществовать в неизменном (!) виде целых три года, «пережив», в том числе принятие принципиально новой Конституции РФ в 1993 г.

Принятие Конституции РФ 1993 года стало еще одной исторической вехой в развитии теперь уже российской прокуратуры. В ее первоначальной редакции, вплоть до 2014 года основополагающие принципы организации и деятельности прокуратуры нашей страны были расположены в главе, носящей название «Судебная власть». Это вызывало очень жаркие дискуссии о месте и роли прокуратуры в современном государственном механизме Российской Федерации.

Согласно первоначальной редакции Конституции РФ 1993 г. прокуратура РФ представляла собой «единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ». Это положение, подвергавшееся в период обсуждения Конституции жесткой критике сторонников дробления единой системы органов прокуратуры на отдельные «квазипрокурорские» формирования под эгидой реализации ложно понимаемых принципов «федерализма», вне всяких сомнений, позволило сохранить единство нашего государства, являющегося прямым производным единства правового пространства, охрана которого стала главной задачей прокуратуры в 90-е гг.

Генеральный прокурор РФ, согласно Конституции в ее первоначальной редакции стал назначаться высшей палатой Федерального Собрания — Советом Федерации — по представлению Президента РФ. Нижестоящие прокуроры, в свою очередь, по-прежнему, назначались Генеральным прокурором.

Далее же, ч. 5 ст. 129 Конституции РФ устанавливала, что «организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации» должны были определяться федеральным законом, которого на тот период не было. Существовал лишь «переходный» Закон РФ «О прокуратуре» от 17 января 1992 г., который и действовал в части, не противоречащей новой Конституции вплоть до 1995 г.

18 декабря 1995 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре

Российской Федерации"». На самом деле, если проанализировать содержание данного закона, был принят совершенно новый Федеральный закон о прокуратуре, основанный на тех принципах, которые были декларированы в Конституции 1993 г. Однако, дабы не переучреждать прокуратуру РФ и ее органы, законодатель совершил достаточно рациональный маневр — фактически новый закон получил статус редакции действующего закона, а поэтому датой принятия ныне действующего Федерального закона «О Прокуратуре РФ» является не 18 октября 1995, а 17 января 1992 года.

Согласно ст. 1 Закона о прокуратуре в его втором издании прокуратура Российской Федерации представляла собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

Здесь же были сформулированы основная задача и направления деятельности прокуратуры. Прокуратура РФ была призвана обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, защищать права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства, в связи с чем на нее возлагались обязанности по:

- надзору за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовному преследованию в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Эти направления деятельности в целом сохранились до настоящего времени.

Обращает на себя внимание исчезновение одного из традиционных направлений надзорной деятельности прокуратуры — так называемого судебного надзора, т. е. надзора за законностью в деятельности судей и судов, существовавшего фактически на всем протяжении развития прокуратуры, начиная с момента ее создания в 1722 г. Это вполне отвечало новым веяниям начала 1990-х гг., суды, согласно Конституции РФ 1993 г., стали независимыми, подчиняясь в своей деятельности исключительно закону, а поэтому существование судебного надзора в таких условиях выглядело нонсенсом.

Структурно прокуратура РФ представляла собой в то время и представляет собой сейчас единую централизованную систему органов, единолично возглавляемую Генеральным прокурором РФ, что остается неизменным со времени образования прокуратуры СССР.

В то же время некоторые структурные «колебания» в организации прокуратуры РФ на протяжении последних двух десятилетий все же происходили. Из них стоит обратить внимание на два.

Хронологически первым стало образование управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, что произошло на основании приказа Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 г. № 98 в связи с образованием Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» восьми федеральных округов (с 2014 их стало девять за счет Крымского федерального округа).

И, наконец, последнее по времени существенное структурное изменение прокуратуры РФ датировано периодом 2010–2011 года, когда в результате ряда преобразований прокуратура РФ лишилась следственного аппарата, ставшего основой формирования совершенно нового специализированного следственного органа — Следственного комитета РФ, с чем прокуратура РФ и вошла в сегодняшний день.

Контрольные вопросы:

1. Охарактеризуйте первоначальную редакцию Закона о прокуратуре РФ. Какие ее особенности вы бы выделили?
2. Какие направления надзора были установлены в нем?
3. Что изменилось в организации деятельности прокуратуры РФ после принятия Конституции РФ 1993 г?
4. Какие основные черты Закона о прокуратуре в редакции 1995 г. вы бы могли назвать?
5. Какие направления надзора закреплялись за ней?

Литература к главе 1

1. Бессарабов, В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772–1864) / В. Г. Бессарабов // Журнал российского права. — 2002. — № 8. — С. 152–161.
2. Бессарабов, В. Г. Пореформенная российская прокуратура (1864–1917) / В. Г. Бессарабов // Журнал российского права. — 2002. — № 10. — С. 141–152.
3. Звягинцев, А. Г. История российской прокуратуры, 1722–2012 / А. Г. Звягинцев. — Москва: Олма медиа групп, 2012. — 416 с.
4. История советской прокуратуры в важнейших документах. — Москва: Изд-во Министерства юстиции СССР, 1947. — 544 с.
5. Казанцев, С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. — Санкт-Петербург: Изд-во СПбГУ, 1993. — 216 с.
6. Кудрявцев, В. Н. Политическая юстиция в СССР / В. Н. Кудрявцев. — 2-е изд. — Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2002. — 385 с.
7. Муравьев, Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности / Н. В. Муравьев. — Москва: Университетская типография, 1889. — Т. 1. — 552 с.

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Понятие и основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации

Пройдя достаточно долгий и насыщенный событиями 300-летний путь развития, прокуратура нашей страны к настоящему времени стала одним из столпов российской государственности, в основе которой лежит единство правового пространства и подчинение действий и решений каждого субъекта права требованиям закона.

Базовыми нормативно-правовыми актами, регламентирующими структуру, организацию и направления деятельности прокуратуры, по-прежнему являются Конституция РФ 1993 года и Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РФ» (далее — Закон о прокуратуре). Причем, последний — с многочисленными изменениями и дополнениями: на данный момент в ФЗ о прокуратуре изменения вносились 68 раз, что говорит само за себя. По сути, в настоящее время мы имеем дело с совершенно иным законом, по сравнению с принятым 30 лет назад.

Согласно ч. 1 ст. 129 Конституции РФ сегодня *прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.* Данное определение дословно воспроизведено в ст. 1 Закона о прокуратуре.

Как видим, принципы единства и централизации прокуратуры по-прежнему лежат в основе ее деятельности. Подкрепляет это положение еще одна конституционная норма, а именно ст. 71 Конституции РФ, которая определяет, что вопросы организации и деятельности прокуратуры РФ, наряду с вопросами судеустройства, относятся к исключительной сфере ведения Российской Федерации. Это в принципе, исключает возможность создания «альтернативной» системы органов прокуратуры в субъектах Российской Федерации — *в Российской Федерации функционирует единая федеральная система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному прокурору РФ.*

Традиционным и не нашедшим до сих пор однозначного разрешения, остается вопрос о месте прокуратуры в системе государственных органов РФ. Казалось бы, ответ на этот вопрос не должен представлять особых сложностей — роль прокуратуры в механизме государства достаточно четко определена Конституцией и Законом о прокуратуре, что, по идее, должно указывать на ее место среди органов государственной

власти. Однако на самом деле все не так просто. Обратимся снова к положениям Конституции РФ.

Начнем с того, что прокуратура вообще не упоминается в положениях ст. 11 Конституции, согласно которой «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Если буквально следовать этой норме Основного закона, органы прокуратуры, как это ни покажется странным, органами государственной власти не являются, так как наделение того или иного государственного учреждения полномочиями по осуществлению государственной власти — это один из системообразующих признаков такого органа. Естественно, это нонсенс — прокуратура, безусловно, орган государственной власти, и многократно подвергавшаяся справедливой критике норма ст. 11 Конституции РФ нуждается в соответствующих изменениях, чего, к сожалению, пока не произошло.

Как известно, согласно Конституции РФ, государственная власть в нашей в стране осуществляется на основе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, а следовательно, каждый из органов государственной власти должен быть отнесен к одной из ее ветвей. Этого требуют правила логики. К какой же ветви власти отнесена прокуратура? Конституция РФ не дает однозначного ответа на этот вопрос.

Причины такого явного пробела конституционных норм во многом обусловлены исторически. Как правильно отмечает О. В. Воронин, одна из них — неоднократное изменение роли прокуратуры в нашем государстве, которая «изначально была учреждена как орган императорского надзора, затем превратилась из надзорного ведомства в учреждение юстиции, призванное обслуживать... интересы правосудия. В советское время прокуратура была возрождена... как орган надзора за законностью...»¹⁰. Это, естественно, сказалось и на состоянии теоретической мысли, относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти. Несмотря на то, что с момента упразднения Советской прокуратуры прошло 30 лет, теоретические основы учения о прокуратуре и ее функционале во многом были сформированы еще в советский период развития юридической науки, на что также, совершенно верно, обратил внимание данный автор¹¹.

Безусловно, упомянутые выше причины, имеют весьма веский характер, но, как представляется, неопределенность статуса прокуратуры РФ, может быть продиктована еще одной причиной, также лежащей в исторической плоскости, а именно, теми обстоятельствами, которые сопровождали учреждение новой российской прокуратуры положениями

¹⁰ Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд. НТЛ, 2013. С. 27.

¹¹ Там же. С. 28.

Конституции 1993 г. И речь здесь идет даже не об октябрьских событиях 1993 года, спровоцировавших форсированное принятие нового Основного закона нашей страны. Дело в том, что в момент разработки его проекта на повестке дня стоял вопрос об упразднении прокуратуры как таковой. Как свидетельствует тогдашний Генеральный прокурор РФ А. И. Казанник: «Бросалось в глаза, что из проекта Конституции РФ, одобренного Конституционным совещанием, как-то незаметно исчезла статья о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации. Зная хорошо ситуацию, я постоянно обращался к Президенту РФ Б. Н. Ельцину с аргументированными предложениями о внесении в проект новой Конституции РФ отдельной статьи о прокуратуре Российской Федерации с выделением ее в специальную главу. Но все официальные обращения Генерального прокурора РФ оставались без ответа, терялись где-то в столах редакционной комиссии по доработке проекта Конституции РФ»¹². Прокуратура в тот период безудержного реформирования всего и вся рассматривалась как пережиток «тоталитарного коммунистического государства» и «демократической России прокуратура не нужна»¹³. Ее функции же предлагалось передать судам, т. е. на смену прокурорскому надзору должен был прийти всеобъемлющий судебный контроль.

В конечном итоге, здравый смысл все же взял верх и в окончательном проекте Конституции РФ, который и был вынесен на всенародный референдум 12 декабря 1993 г., появилась ст. 129, которую, на наш взгляд, необдуманно включили в главу «Судебная власть».

Этот факт впоследствии создал у некоторых исследователей иллюзию того, что прокуратура является органом судебной власти¹⁴. Лишь в 2014 г. эта, по сути, ошибочная точка зрения была опровергнута официально — глава Конституции РФ, в которой расположены нормы, устанавливающие основы статуса прокуратуры РФ, была переименована и теперь называется «Судебная власть и прокуратура», что прямо исключает возможность отнесения прокуратуры к судебной ветви власти.

Встречаются в литературе и иные мнения, относящие прокуратуру то к законодательной¹⁵, то к исполнительной власти¹⁶, то наделяющие ее

¹² Казанник А. И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 15.

¹³ Там же.

¹⁴ См., например: Евстигьев И. Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 11; Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О судебной власти России // Государство и право. 2001. № 10. С. 25 и др.

¹⁵ Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 44.

¹⁶ Федоров Н. В. О судебной реформе в России // Государство и право. 1992. № 6. С. 11; Черемных Г. Г. Судебная власть в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 11.

какой-то особой разновидностью власти (например, видимо по аналогии с императорским надзором, президентской властью¹⁷).

Думается, что ни одна из указанных точек зрения, несмотря на приводимые их сторонниками аргументы, при ближайшем рассмотрении не выдерживает критики, так как не имеет под собой какой-либо нормативной основы. Между тем, ответ на вопрос о том, какова природа современной прокурорской власти, как представляется, может быть найден все в той же теории разделения властей.

Прокуратура РФ, в современном ее состоянии, действительно не может быть однозначно отнесена к какой-либо из ветвей власти. В отличие от других органов государственной власти, наделяемых в соответствии со спецификой той или иной ветви, однонаправленными функциями (например, суды — исключительно органы правосудия, законодательные органы имеют полномочия преимущественно в сфере законотворческой деятельности и др.), органы прокуратуры — полифункциональны. Среди полномочий прокуратуры есть полномочия в любой сфере осуществления государственной власти и в этой связи прокуратуру необходимо рассматривать как *институт, обеспечивающий реализацию системы разделения властей, полномочия которого направлены на взаимное сдерживание законодательной, исполнительной и судебной властей и обеспечение баланса их полномочий в государственном механизме РФ*. Таким образом, если иные органы государственной власти — это отражение механизма разделения властей, то прокуратура РФ — необходимый элемент его функционирования — орган, олицетворяющий то, что в классической теории именуется системой сдержек и противовесов.

Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать характер взаимоотношений прокуратуры с органами государственной власти, олицетворяющими ту или иную ее ветвь.

1. С законодательной ветвью власти прокуратура взаимодействует, в первую очередь в кадровой сфере — назначение целого ряда прокуроров, включая Генерального прокурора РФ и его заместителей, прокуроров субъектов РФ, происходит после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания — верхней палатой высшего законодательного органа власти нашей страны.

Еще одной формой взаимодействия органов прокуратуры с законодательной властью, причем в самой непосредственной форме, является их участие в правотворческой деятельности. Вариантов такого участия три.

Во-первых, это реализация права вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего уровня данной прокуратуры и нижестоящего уровня предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Закона о прокуратуре).

¹⁷ Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 29.

Во-вторых, проведение в порядке, определенном Правительством РФ, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц (ст. 9.1 Закона о прокуратуре).

И, наконец, в-третьих, Генеральный прокурор вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий, а подчиненные ему прокуроры — на заседаниях представительных (законодательных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней (ст. 7 Закона о прокуратуре).

2. В сфере исполнительной власти прокуратура РФ, в первую очередь, реализует свои полномочия посредством надзора за исполнением закона при осуществлении деятельности и принятии решений федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ, а также их должностными лицами. Кроме того, являются исполнительными по своей природе и полномочия по надзору за деятельностью органов предварительного расследования и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также координации деятельности правоохранительных органов, каждый из которых является органом исполнительной власти (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

3. Наименее выражены полномочия прокуратуры в сфере осуществления судебной деятельности, что вполне понятно — судебная система РФ независима и не может быть подчинена кому бы то ни было. Однако и здесь может идти речь о «сдерживающих» полномочиях прокуратуры.

Реализация этих полномочий происходит посредством участия прокуроров в рассмотрении судебных дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах и «опротестовывания противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов» (ст. 3 Закона о прокуратуре). Естественно, ни о каком «надзоре за деятельностью судов» в этой части прокурорской деятельности идти речь не может, это невозможно. Однако, принося представления на незаконные, необоснованные и несправедливые, по мнению прокуроров, судебные решения в вышестоящие суды, т. е., по сути, реагируя на них как сторона судебного разбирательства, отстаивающая публичный интерес, прокуратура обеспечивает их законность и, тем самым, «сдерживает» суды от любых проявлений волюнтаризма при осуществлении судебной власти.

Кроме того, к «судебным» полномочиям прокуратуры нужно отнести и полномочия Генерального прокурора РФ по участию в заседаниях Пленума Верховного суда РФ (ст. Федерального конституционного закона от 05.02.2004 №-3 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»; ч. 5 ст. 35 Закона о прокуратуре), а также обращению в Конституционный

суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре).

Итак, прокуратура РФ — краеугольный камень в системе «сдержек и противовесов», являющейся необходимым условием функционирования государственной власти по принципу разделения властей. С учетом этого постулата становятся понятны и цели прокурорской деятельности, которые, основываясь на содержании ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, возможно сформулировать как *верховенство закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства*.

Если следовать смыслу этой нормы, прокуратура не может, да и не должна, принимать законы, исполнять их или разрешать основанные на его положениях споры. Наоборот, она должна максимально дистанцироваться от этих видов деятельности, вмешиваясь в их осуществление, лишь в тех случаях, когда тот или иной орган по какой-либо причине выходит за пределы требований закона, нарушает права и свободы человека и гражданина, попирает публичные интересы. Властвовать над властными — вот главный принцип деятельности прокуратуры. При этом могут отличаться границы и средства осуществления такой власти (например, возможности прокуроров в сфере обеспечения законности при осуществлении исполнительной власти несоизмеримо больше, чем в сфере судебной деятельности), однако основа остается неизменной.

Определившись с местом прокуратуры РФ в механизме осуществления государственной власти в нашей стране, перейдем к рассмотрению *основных направлений ее деятельности*.

В научной и учебной литературе, наряду (а иногда и преимущественно) с категорией «направление деятельности», применительно к прокуратуре РФ рассматривается понятие «функция прокуратуры»¹⁸. Сразу оговоримся, что и то, и другое понятие вполне имеют право на жизнь и сосуществование. Дискутируется лишь вопрос об их соотношении.

Так, например, распространенным является определение функции прокуратуры как «вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих

¹⁸ См., например: Прокурорский надзор : учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 121–122; Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус. М.: Юрайт, 2014. С. 62–69; Воронин О. В. Указ соч. С. 37–54.

задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств реализации»¹⁹.

Сторонники этой точки зрения функциями прокуратуры называют те виды деятельности, которые обозначены законодателем в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Направлениями же ее деятельности, в их интерпретации, являются сферы реализации указанных в законе функций или «приоритеты» деятельности прокуратуры — определенные области общественной жизни (противодействие коррупции, природоохрана, обеспечение трудовых, жилищных прав, прав несовершеннолетних и т. д.), требующие вмешательства прокуратуры для обеспечения законности и защиты прав и свобод человека и гражданина²⁰.

Несколько иначе функции прокуратуры понимаются авторами учебника по прокурорскому надзору, изданного под редакцией О. А. Галустяна, А. Н. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. В их трактовке функция прокуратуры — это «совокупность действий субъекта (прокурора, прокурорского работника), предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных актов, а также иных целей»²¹.

Обратим внимание на то, что указанные авторы при определении функции прокуратуры отталкиваются от целей ее деятельности. И это представляется совершенно оправданным, так как категория «функция», применительно к чему бы то ни было, в первую очередь определяется целями данной сущности или явления. Проще говоря, функция — это предназначение чего-либо, отражение его цели, которая может быть достигнута только посредством ее реализации.

Если следовать такой логике, то функция прокуратуры — *обеспечение* реализации вышеуказанных целей, т. е. верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Следовательно, в ст. 2 Закона о прокуратуре одновременно сформулированы и цели и функция органов прокуратуры.

При этом категория «функция» прокуратуры не тождественна категории «направления деятельности» прокуратуры, под которыми необходимо понимать те *сферы правовой деятельности государства, в которых прокуратура, в пределах предоставленных законом полномочий, осуществляет свою функцию и реализует поставленные перед ней цели.*

¹⁹ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. А. Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2003. С. 64–65; Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ... С. 63 и др.

²⁰ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ... С. 68.

²¹ Прокурорский надзор : учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 122.

Эти направления деятельности прокуратуры определены в ст. 1 Закона о прокуратуре и включают в себя:

1) надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов судебными приставами;

5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

6) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

7) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

8) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами;

9) участие в соответствии с процессуальным законодательством РФ в рассмотрении дел судами и опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов;

10) представительство и защита интересов РФ в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах);

11) правотворческая деятельность.

Интересно, что среди указанных направлений деятельности, есть такие направления, которые реализуются исключительно органами прокуратуры, а есть те, где, наряду с прокуратурой, те или иные полномочия вправе осуществлять и другие органы государственной власти.

Так, к первому виду, безусловно, относятся все «надзорные» направления прокурорской деятельности — как уже неоднократно подчеркивалось, прокуратура в нашей стране была создана и функционирует как орган государственного надзора за законностью действий и решений субъектов права в тех или иных сферах правовой деятельности.

Остальные же направления деятельности прокуратура «делит» с другими государственными органами.

Так, согласно положениям Уголовно-процессуального кодекса РФ 2001 г. (далее — УПК РФ), уголовное преследования подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам, наряду с прокурором, осуществляют и органы предварительного расследования, среди которых присутствуют органы Следственного комитета РФ, органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, включая ее пограничные органы, таможенные органы, органы принудительного исполнения, органы государственного противопожарного надзора.

Что касается координации деятельности правоохранительных органов, то на прокуратуру возлагается исключительно общая координация деятельности всех правоохранительных органов, «обеспечение взаимосогласованной, упорядоченной деятельности различных органов, участвующих в борьбе с преступностью»²², тогда как внутрисистемная координация деятельности конкретного правоохранительного органа осуществляется, естественно, его руководящим аппаратом. Другими словами, если прокуратура обеспечивает согласование деятельности между всеми правоохранительными органами, объединение их усилий по борьбе с преступностью, устранение дублирования задач и полномочий различных органов, осуществляющих предварительное расследование и оперативно-розыскную деятельность, то определение конкретного сотрудника, постановка перед ним конкретных задач и наделение его, в пределах полномочий средствами, для реализации цели борьбы с преступностью в соответствии с направлениями деятельности данного правоохранительного органа — это задача его руководства, но не прокуратуры.

С этой точки зрения также весьма показательны уголовно-процессуальные полномочия прокурора. Согласно п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ он, координируя деятельность органов предварительного расследования, с целью оптимизации, а, следовательно, и повышения эффективности их деятельности, может передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования в другой орган. При этом, естественно, конкретному сотруд-

²² Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ... С. 454.

нику органа предварительного расследования поручает расследование его непосредственный начальник (начальник подразделения дознания или руководитель следственного органа), но не прокурор.

Вполне очевиден и тот факт, что прокуратура не обладает эксклюзивной привилегией возбуждать административные производства и расследовать административные дела. Помимо нее такими полномочиями обладают должностные лица органов внутренних дел, налоговых органов, органов, осуществляющих регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, таможенных органов и др. (ст. 28.3 КоАП РФ).

Прокуратура, выступая в судах в качестве стороны, от имени государства призвана представлять интересы общества и государства. В то же время, в установленных законом случаях, эту же процессуальную функцию с сотрудниками прокуратуры осуществляют и представители других государственных органов и органов местного самоуправления. Например, в каждом случае рассмотрения в суде гражданского или административного дела, обстоятельства которого затрагивают интересы несовершеннолетних, в судебном заседании, наряду с прокурором, в обязательном порядке участвуют представители органа опеки и попечительства, которые, по сути, осуществляют ту же функцию, что и прокурор — защищают интересы несовершеннолетнего, которые поставлены под защиту государства.

Представительство интересов Российской Федерации в международных органах (включая судебные), наряду с прокуратурой, осуществляют и Министерство иностранных дел нашей страны, и соответствующие профильные ведомства, отвечающие за осуществление государственной политики в данной отрасли.

Наконец, и правотворчество — это не исключительная сфера полномочий прокуратуры. Более того, здесь прокуратура не субъект, а участник правотворческого процесса.

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение понятию прокуратуры РФ.
2. Какими нормативными актами регламентируется ее деятельность?
3. Как определяется положение прокуратуры РФ с точки зрения федеративного устройства РФ? Могут ли существовать в РФ прокуратуры, учрежденные субъектами РФ?
4. Какое место занимает прокуратура в механизме государственной власти?
5. Какое место занимает прокуратура в механизме разделения властей? Какие точки зрения по этой проблеме сформированы в науке? Какой придерживаетесь вы? Аргументируйте свою позицию.
6. Как соотносятся полномочия прокуратуры с полномочиями иных органов государственной власти?

7. Каковы цели прокурорской деятельности? Чем они отличаются от функций прокуратуры?
8. Назовите основные направления деятельности прокуратуры.

2.2 Принципы организации и деятельности прокуратуры

Как известно, деятельность любого государственного органа подчинена правовым принципам. Организация и деятельность органов прокуратуры не является исключением. Причем, здесь мы будем вести речь исключительно о *правовых* принципах, т. е. основополагающих положениях, которые определяют суть функционирования прокуратуры, как государственного органа в целом и деятельности ее сотрудников, в частности, нашедших отражение в законе.

Иногда в литературе, наряду с правовыми, выделяют и, так называемые, доктринальные принципы. Например, в известном учебнике «Прокурорский надзор», вышедшем под редакцией А. Я. Сухарева, в качестве принципов организации прокуратуры названы зональный, предметный и смешанный зонально-предметный принципы²³. Действительно, именно эти положения определяют правила, по которым построена система органов прокуратуры. Однако в пособии на этих принципах мы останавливаться не будем, так как они, не найдя отражения в законе, не носят нормативного характера.

Принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены в двух нормативно-правовых актах: в Конституции РФ (ст. 129) и Законе о прокуратуре (ст. 4). Причем, ст. 4 Закона о прокуратуре так и называется — принципы организации и деятельности прокуратуры.

Несмотря на это, четкого и единообразного представления о системе правовых принципов организации и деятельности прокуратуры нет. Дело в том, что если следовать буквальному толкованию указанных нормативных положений, к таким принципам следовало бы отнести лишь два нормативных установления — единство и централизацию прокуратуры, что явно не в полной мере отражает систему принципов ее организации и деятельности.

В частности, такая система просто не может не включать в себя отправное для любого вида государственной деятельности положение как законность. Кроме того, анализ ст. 5–10 Закона о прокуратуре дает основания говорить еще о ряде принципов.

Таким образом, к правовым принципам организации и деятельности прокуратуры мы относим следующие положения закона:

- законность деятельности прокуратуры;

²³ Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 81.

- единство органов прокуратуры;
- централизация деятельности органов прокуратуры;
- независимость органов прокуратуры;
- гласность деятельности органов прокуратуры;
- недопустимость вмешательства в деятельность органов прокуратуры;
- обязательность исполнения требований прокурора.

Законность является базовым принципом организации и деятельности прокуратуры. Как уже было упомянуто выше, прокуратура здесь не уникальна. В нашей стране законность является отправным положением деятельности любого органа государственной власти, так или иначе связанного с правоприменением, к числу которых относится и прокуратура. Теоретически это объясняется очень просто, достаточно лишь вспомнить, что такое правоприменение.

Как известно, под термином «правоприменение» в теории права понимается особая форма реализации нормы права посредством применения властных полномочий. Используется она в определенном *законом* порядке, в установленных *законом* случаях (по основаниям, предусмотренным *законом*) и только тем субъектом, которому *закон* дает для этого полномочия. Из сказанного следует, что и в процедурном, и в материальном смысле закон является основой правоприменения.

Если с этих позиций рассматривать деятельность прокуратуры, принципиальное значение законности становится вполне очевидным. Во-первых, закон уполномочивает прокуратуру применять нормы права, в том числе требовать от соответствующих должностных лиц других государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и учреждений различных форм собственности привлечения к ответственности лиц и организации, виновных в совершении правонарушений, а в некоторых случаях и самостоятельно совершать эти действия.

Во-вторых, основания использования прокуратурой своих правоприменительных полномочий также законны: их применение возможно исключительно в случаях и при наличии условий, предусмотренных *законом*.

И, наконец, в-третьих, процедура, посредством которой прокуратура реализует свои полномочия, не произвольна — она устанавливается законодательными положениями. Самым характерным примером того является процедура осуществления прокурором надзорной деятельности, порядок, сроки осуществления которых и перечень актов прокурорского реагирования на нарушения закона определены положениями Закона о прокуратуре. И это лишь частный пример. Точно также регламентированы и процедурные вопросы реализации прокурорами своих полномочий по уголовному преследованию (УПК РФ), участию в рассмотрении судами различных дел (процессуальные кодексы, в целом) и др.

Все это вкупе определяет закон отправной точкой в деятельности прокуратуры. Однако и это — только часть истины, так как законность

лежит не только в основе деятельности органов прокуратуры, но также является и базовым принципом ее организации.

Прокуратура РФ — орган, учрежденный законом. В первую очередь, здесь речь идет о конституционных положениях. Ст. 129 Конституции прямо определяет прокуратуру как государственный орган, организация и порядок деятельности которого регламентированы законом. Соответственно, организация прокуратуры не произвольна. Ее структурные звенья, их внутреннее строение, полномочия прокуроров различных уровней, требования к претендентам на прокурорские должности, основы прохождения службы в органах прокуратуры и т. п. — все это определяется требованиями закона, что также есть проявление принципа законности, однако уже на организационном уровне.

Естественно, это вовсе не означает, что в своей деятельности прокуроры не должны придерживаться требований подзаконных правовых актов, а организация прокуратуры в своей основе имеет исключительно законодательные положения. Осуществляя свои полномочия, прокуроры ориентируется не только на закон, но и на массив подзаконных актов, особое место среди которых занимают приказы Генеральной прокуратуры РФ, обязательные для исполнения нижестоящими прокурорами. Однако эти акты носят исключительно подзаконный характер, а, следовательно, они сами основаны на законе и не могут противоречить ему.

Единство прокуратуры. В самом общем понимании этот принцип проявляется в том, что все органы прокуратуры, включая Генеральную прокуратуру РФ, нижестоящие и специализированные прокуратуры представляют единую федеральную систему органов государственной власти. Это отражается в следующих законодательных положениях:

1. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ прокуратура находится в сфере исключительного ведения Российской Федерации, а поэтому прокуратура — это *федеральная* система органов, создание на территории РФ каких бы то ни было «альтернативных» прокуратур, подчиненных органам власти субъектов РФ не допускается.

2. Часть 3 ст. 11 Закона о прокуратуре запрещает создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации. Соответственно, они могут быть учреждены либо федеральным законом, либо в порядке, определенном федеральным законом. Например, ч. 2 той же нормы Закона о прокуратуре гласит, что образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются исключительно Генеральным прокурором. При этом сама Генеральная прокуратура и должность Генерального прокурора РФ учреждены Конституцией РФ. Появление же иных прокуратур, созданных в порядке, отличном от предусмотренного Законом о прокуратуре, их исчезновение или реорганизация — исключены.

3. Деятельность каждого прокурора на территории РФ, независимо от того, является он Генеральным прокурором РФ или нижестоящим прокурором, а равно деятельность любого другого сотрудника прокуратуры осуществляется от имени Российской Федерации.

Централизация деятельности органов прокуратуры является непосредственным продолжением принципа единства ее органов. Принцип централизации означает, что все прокуроры и иные сотрудники прокуратуры находятся в прямом подчинении Генеральному прокурору РФ. В связи с этим не должно вводиться в заблуждение название должности прокурора. Например, несмотря на то, что данный работник прокуратуры может именоваться, например, прокурором субъекта РФ или замещать должность сотрудника этой прокуратуры (заместитель прокурора субъекта РФ, помощник прокурора субъекта РФ, прокурор отдела прокуратуры субъекта РФ и др.), он на самом деле является должностным лицом федерального органа власти, подчиненным вышестоящему прокурору, коим является Генеральный прокурор РФ.

То же самое можно сказать и о прокурорах районного звена органов прокуратуры и сотрудниках этих прокуратур. Они точно также в своей деятельности непосредственно подчинены вышестоящим прокурорам — прокурорам субъектов РФ и, в конечном итоге — Генеральному прокурору РФ.

Говоря о принципе централизации органов прокуратуры нельзя обойти вниманием тот факт, что в последние годы степень централизации органов прокуратуры резко увеличена. Это проявилось в процедуре назначения прокуроров высшего и среднего звена — Генерального прокурора и его заместителей, а также прокуроров субъектов РФ и прокурорских работников, претендующих на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классов чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, — которые с 2020 г. назначаются на должность Президентом РФ.

Эта процедура принципиально отличается от действовавшей ранее, когда Генеральный прокурор и его заместители назначались Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ, а кандидатуры прокуроров субъектов РФ и их заместителей согласовывались с высшим законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Большая степень централизации порядка назначения прокуроров, установленная современной редакцией Закона о прокуратуре, как говорится, налицо.

Независимость органов прокуратуры. Принцип независимости органов прокуратуры является одним из базовых принципов их деятельности. В его основе лежит положение ч. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, согласно которой органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, обще-

ственных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами.

Логичным продолжением этого является ст. 5 Закона о прокуратуре, которая запрещает любые формы вмешательства в деятельность прокуроров под страхом юридической, в том числе и уголовной, ответственности.

Таким вмешательством закон признает, в частности:

- любые формы воспрепятствования деятельности прокуроров;
- воздействие на них с целью повлиять на принимаемое решение;
- требование от прокуроров дачи каких бы то ни было объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов.

Осуществляя свою деятельность, прокуроры, дабы не быть обвиненными в политической ангажированности, должны быть, по возможности, максимально дистанцированы от любых политических сил. В силу этого Закон о прокуратуре предписывает, что прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

При этом данный запрет не лишает работника прокуратуры пассивного избирательного права. Если он избран депутатом либо выборным должностным лицом органов государственной власти или органов местного самоуправления, на период осуществления соответствующих полномочий он приостанавливает службу в органах и организациях прокуратуры. После прекращения указанных полномочий работнику по его желанию предоставляется ранее занимаемая должность, а при ее отсутствии, — другая равноценная должность по прежнему либо с его согласия иному месту службы. Указанный период засчитывается работнику в общий трудовой стаж и выслугу лет, дающую право на присвоение очередного классного чина и социальные гарантии, предусмотренные законом.

Часть 4 ст. 4 Закона о прокуратуре прямо запрещает работникам прокуратуры становиться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Решения этих организаций никак не могут влиять на их служебную деятельность.

В самих органах прокуратуры запрещено создание и деятельность каких-либо общественных объединений и организаций, преследующих политические цели.

Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Наконец, прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Гласность деятельности прокуратуры. В основе этого основополагающего установления лежит две нормы ст. 4 Закона о прокуратуре, согласно которым органы прокуратуры:

- действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

При этом ст. 5 Закона о прокуратуре запрещает кому бы то ни было требовать от работников прокуратуры каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а самому работнику прокуратуры — предоставлять эти материалы кому бы то ни было для ознакомления, кроме случаев, установленных законом.

Особо, в данной связи, Закон о прокуратуре оговаривает порядок предоставления материалов проверки для ознакомления гражданину, в отношении которого производилась эта проверка. Согласно ч. 4 ст. 5 Закона о прокуратуре он может быть ознакомлен с соответствующими материалами по решению прокурора, в производстве которого они находятся, либо вышестоящего прокурора, принятому на основании обращения данного гражданина, при условии, что эти материалы затрагивают его права и свободы. Исключение, естественно, только одно — не могут быть предоставлены для ознакомления материалы, содержащие в себе сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.

Само решение об ознакомлении гражданина с материалами проверки либо мотивированное решение об отказе в ознакомлении с материалами проверки принимается в десятидневный срок со дня подачи обращения гражданина. В случае принятия решения об отказе в ознакомлении с материалами проверки гражданину разъясняется право обжаловать принятое решение вышестоящему прокурору и (или) в суд.

В любом случае Закон о прокуратуре запрещает лицу, получившему в свое распоряжение материалы проверки, до ее завершения подвергать их какой-либо огласке. Это сделано в целях обеспечения интересов прокуратуры в проведении наиболее полной и объективной проверки и вполне оправданно.

Обязательность исполнения требований прокурора. Полномочия прокурора носят властный характер. Именно этим обусловлен принцип его деятельности, согласно которому требования прокурора, вытекающих

из ряда его полномочий, подлежат безусловному исполнению в срок, установленный законом. К таковым относятся:

1. Требование об изменении нормативного правового акта, с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, которое подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-тидневный срок со дня поступления требования, либо на ближайшем заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, если предметом антикоррупционной экспертизы был соответствующий нормативный акт.

2. Требование представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций от руководителей и иных должностных лиц поднадзорных органов, организаций и учреждений в сроки и в порядке, установленные законом.

При этом статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные документы, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством РФ), справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов - в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора, если это обусловлено ситуацией, могут быть установлены и более длительные сроки.

В случае, если проверяемый орган (организация) в течение указанного срока уведомляет прокурора в письменной форме с изложением объективных причин о невозможности представления указанных информации, документов, материалов или их копий, прокурор может принять решение об установлении нового срока для их представления.

В тех случаях, когда сложившаяся ситуация сопряжена с угрозой причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, а также при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимые информация, документы и материалы или их копии должны быть предоставлены прокурору в течение суток с момента поступления требования прокурора.

Часть 2.3. ст. 6 Закона о прокуратуре, по общему правилу, ограничивает прокурора в праве требования предоставления информации, документов и материалов:

- которые не обусловлены целями проверки и (или) не относятся к предмету указанной проверки;
- которые передавались органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой;
- которые официально опубликованы в средствах массовой информации или размещены на официальном сайте органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В то же время и эти информация, документы и материалы могут быть затребованы прокурорам, что может быть обусловлено необходимостью проведения исследования, испытания, специальной экспертизы для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проводимой проверки, либо наличием угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, с наличием чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3. Требование создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, предъявляемое администрации учреждений, исполняющих уголовные наказания, и мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

4. В целях обеспечения представительства и защиты интересов РФ в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах):

- требование о привлечении к участию в обеспечении представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах и судах российских и иностранных адвокатов, экспертов и иных специалистов;
- требование о предоставлении информации о фактической и юридической стороне дела, а также иной информации, необходимой для представления и защиты интересов РФ от федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

Неисполнение любого из указанных выше требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Определенными особенностями характеризуется реализация принципа обязательности исполнения требований прокурора в уголовном процессе. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений фе-

дерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия». Однако современная редакция уголовно-процессуального закона разделяет эти полномочия прокурора применительно к следователю и дознавателю.

Так, если вести речь о системе уголовно-процессуальных отношений, складывающихся между надзирающим прокурором и дознавателем, то здесь никакой двусмысленности нет: все письменные указания прокурора, данные им по уголовному делу, в том числе и требования об устранении нарушений закона, допущенных им в ходе реализации своих процессуальных полномочий, обязательны для исполнения дознавателем, независимо от факта их обжалования вышестоящему прокурору (ч. 4 ст. 4 УПК РФ).

Несколько иначе обстоит дело во взаимоотношениях прокурора и следователя. С одной стороны, прокурор на основании упомянутой нормы ст. 37 УПК РФ вправе требовать от следователя устранения нарушений закона, допущенных при производстве предварительного следствия. Но эти требования, для следователя не обязательны. На это прямо указывает ч. 3 ст. 38 УПК РФ, предусматривающая, что «в случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора».

При этом, в отличие от дознавателя, который даже в случае обжалования требований прокурора, обязан их исполнить, следователь, информируя прокурора о своем несогласии с его требованиями, исполнять их не обязан. Получив эти возражения, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора он вправе обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение понятию принципа организации и деятельности прокуратуры и назовите их систему.

2. Раскройте содержание принципов:
 - законности деятельности прокуратуры;
 - единства органов прокуратуры;
 - централизации деятельности органов прокуратуры;
 - независимости органов прокуратуры;
 - гласности деятельности органов прокуратуры;
 - недопустимости вмешательства в деятельность органов прокуратуры;
 - обязательности исполнения требований прокурора.
3. В чем проявляется единство органов прокуратуры? В чем отличите этого принципа от принципа централизации органов прокуратуры?
4. Что закон признает вмешательством в деятельность прокурора? Какие формы ответственности за это вы знаете?
5. Как разрешается требование прокурора? Какие сроки для этого установлены законом?
6. В чем особенности реализации принципа обязательности требований прокурора в уголовном процессе?

Источники и литература к главе 2

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Российская газета. — 1992. — 18 февраля. — № 39.
3. Бессарабов, В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля / В. Г. Бессарабов. — Москва, 1999.
4. Винокуров, А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / А. Ю. Винокуров. — 3-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
5. Воронин, О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин. — Томск: Изд. НТЛ, 2013.
6. Ергашев, Е. Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права : учебное пособие / Е. Р. Ергашев. — Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2009.
7. Казанник, А. И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность / А. И. Казанник // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 5.
8. Карпов, Н. Н. Конституционно-правовые отношения и роль прокуратуры в обеспечении их стабильности / Н. Н. Карпов. — Москва: ИПК прокуратуры, 2007.

9. Конституционный статус российской прокуратуры. — Санкт-Петербург, 2001.
10. Прокурорский надзор : учебник / под ред. О. С. Капинус. — 4-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
11. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021.
12. Росинский, В. В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В. В. Росинский. — Москва: Альфа-М, 2010.

3. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1 Система органов прокуратуры Российской Федерации

Часть 1 ст. 11 Закона о прокуратуре включает в систему органов прокуратуры:

- Генеральную прокуратуру Российской Федерации;
- прокуратуры субъектов Российской Федерации;
- приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- прокуратуры городов и районов;
- другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами.

Генеральная прокуратура Российской Федерации. Генеральная прокуратура РФ (далее — Генеральная прокуратура) возглавляет систему органов прокуратуры нашей страны. Основу ее статуса составляют нормативные положения Конституции РФ, Закона о прокуратуре и Регламента Генеральной прокуратуры РФ, утвержденного приказом Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. № 276 (в ред. от 27.05.2021 г.).

Согласно ст. 14 Закона о прокуратуре Генеральная прокуратура возглавляется Генеральным прокурором РФ, который имеет первого заместителя и заместителей. Кроме них в подчинении Генерального прокурора находятся советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, равных по статусу заместителям начальников управлений.

Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Согласно части 3 ст. 14 Закона о прокуратуре, структуру Генеральной прокуратуры составляют:

- главные управления;
- управления (в том числе в составе главных управлений);
- отделы (на правах управлений, в составе управлений).

Статус указанных подразделений Генеральной прокуратуры устанавливается положениями, утверждаемыми Генеральным прокурором РФ.

Среди управлений Генеральной прокуратуры особо следует отметить ее подразделения в федеральных округах, которые представляют собой необходимое связующее звено между Генеральной прокуратурой и прокуратурами субъектов РФ. В настоящее время функционируют шесть

таких управлений и одно Главное управление, объединяющее два федеральных округа:

- Главное управление Генеральной прокуратуры по Северо-Кавказскому и Южному федеральным округам (с дислокацией в г. Ессентуки и Ростов-на-Дону);
- Управление Генеральной прокуратуры по Центральному федеральному округу (с дислокацией в г. Москве);
- Управление Генеральной прокуратуры по Приволжскому федеральному округу (с дислокацией в г. Нижний Новгород);
- Управление Генеральной прокуратуры по Сибирскому федеральному округу (с дислокацией в г. Новосибирске);
- Управление Генеральной прокуратуры по Северо-Западному федеральному округу (с дислокацией в г. Санкт-Петербурге);
- Управление Генеральной прокуратуры по Уральскому федеральному округу (с дислокацией в г. Екатеринбурге);
- Управление Генеральной прокуратуры по Дальневосточному федеральному округу (с дислокацией в г. Хабаровске).

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

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

В Генеральной прокуратуре, так же как и в других федеральных правоохранительных органах, функционирует коллегиальный орган управления (коллегия) в составе Генерального прокурора РФ, являющегося председателем коллегии, его первого заместителя и заместителей, входящих в коллегия по должности, а также других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

Еще одним, важнейшим структурным подразделением Генеральной прокуратуры является Главная военная прокуратура, речь о которой пойдет ниже, в контексте разговора о специализированных прокуратурах.

Для обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), в недавнем прошлом, в составе Генеральной прокуратуры на правах структурного подразделения сформирован ее зарубежный аппарат. Он на правах отдела входит в состав Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры. В его задачи, согласно п. 5.6 Положения о Главном управлении международно-правового сотрудничества, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ от 06.09.2021 г., в первую очередь входит взаимодействие с Европейским судом по правам человека, Советом Европы и его

структурами, постоянными представительствами иностранных государств в Страсбурге.

Наконец, постоянно действующим на протяжении долгого времени является еще одно структурное подразделение Генеральной прокуратуры — Научно-консультативный совет, целью которого является научное содействие органам прокуратуры в осуществлении их деятельности (п. 2 Положения о научно-консультативном совете при Генеральной прокуратуре РФ, утвержденного приказом Генеральной прокуратуры РФ от 03.01.1996 № 1).

Генеральным прокурором РФ в соответствии со ст. 12 Закона о прокуратуре может стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, отвечающий требованиям, предъявляемым законом к работникам прокуратуры.

В настоящее время высшее должностное лицо органов прокуратуры назначается на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 17 Закона о прокуратуре). Порядок проведения таких консультаций установлен главой 25 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденного постановлением Совета Федерации от 30.01.2002 г.

Согласно положениям этого нормативного акта для проведения консультативных процедур Президент РФ направляет представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора РФ и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру в Совет Федерации, который рассматривает эту кандидатуру и информирует Президента о результатах рассмотрения не позднее недельного срока со дня получения представления и других материалов, характеризующих представленную кандидатуру (ст. 180 Регламента).

Сама процедура рассмотрения кандидатуры на должность Генерального прокурора РФ состоит из двух этапов. На первом этапе кандидатура рассматривается в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят заключения по представленной кандидатуре. В целях оптимизации процесса рассмотрения кандидатуры ст. 181 Регламента допускает совместное заседание обоих комитетов. В их заседаниях принимает участие полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации, который представляет кандидата. Сам кандидат на должность Генерального прокурора РФ также приглашается на заседание профильных комитетов Совета Федерации.

По итогам рассмотрения кандидатуры, представленной Президентом РФ, выносится заключение.

На втором этапе кандидатура на должность Генерального прокурора рассматривается на заседании Совета Федерации. В ходе заседания сначала с представлением кандидата выступает представитель Президента РФ в Совете Федерации, после чего слово для доклада предоставляется

председателю или заместителю председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности или его заместитель могут выступить в качестве содокладчиков. Сенаторы в ходе обсуждения могут задавать вопросы кандидату на должность Генерального прокурора РФ. Результаты рассмотрения оформляются постановлением Совета Федерации, которое незамедлительно направляется Президенту РФ.

В таком же порядке происходит назначение первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ.

Полномочия Генерального прокурора РФ носят срочный характер. Срок его полномочий составляет 5 лет. Причем одно и то же лицо может быть неоднократно назначено на должность, а учитывая, что Закон о прокуратуре не распространяет на Генерального прокурора РФ общих требований о предельном возрасте нахождения на службе, можно констатировать, что легальных ограничений по занятию одним и тем же лицом должности Генерального прокурора РФ нет. Решение об освобождении данного лица от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей производится Президентом РФ единолично.

Несколько иначе вопрос предельного возраста занятия должности закон решает в отношении заместителей Генерального прокурора. Согласно ч. 2 ст. 43 Закона о прокуратуре предельный возраст нахождения на службе работников прокуратуры, назначаемых Президентом РФ или по его представлению, к числу которых относятся заместители Генерального прокурора, — 70 лет.

Иные работники Генеральной прокуратуры назначаются в общем порядке — Генеральным прокурором РФ. Исключение составляют, так называемые, «иные прокуроры» — прокурорские работники, претендующие на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классных чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, либо замещающие такую должность. Они назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Закон о прокуратуре крайне скупое регламентирует *полномочия Генерального прокурора РФ*. В ст. 17 данного нормативного акта указано лишь на то, что он руководит системой прокуратуры РФ, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников, а также в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и

организаций прокуратуры. Более детально о полномочиях Генерального прокурора РФ говорит Регламент Генеральной прокуратуры.

Однако здесь нужно понимать, что в нормах обоих указанных нормативно-правовых актов речь идет исключительно о группе полномочий, связанных с руководством системой органов прокуратуры. Иные же полномочия, предусмотренные Законом о прокуратуре, в том числе и в надзорной сфере, которыми Генеральный прокурор РФ обладает также как и любой другой подчиненный ему прокурор, носят универсальный характер и не оговариваются отдельно для прокуроров, занимающих конкретные должности. Другими словами, Генеральный прокурор РФ, являясь не только высшим должностным лицом органов прокуратуры, но и, в полном смысле этого слова, прокурором, обладает всей полнотой прокурорских полномочий, имея возможность их реализации на всей территории Российской Федерации и в любой сфере прокурорской деятельности.

Есть у Генерального прокурора РФ и специфические полномочия, принадлежащие только ему. Примером таковых могут рассматриваться его процессуальные полномочия, оговоренные в некоторых положениях соответствующих нормативных актов. В частности, согласно УПК РФ, Генеральный прокурор РФ может принимать решения по требованиям нижестоящих прокуроров об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных следователем при осуществлении его процессуальных полномочий, и отклоненные следователем и руководителями вышестоящих следственных органов (ч. 6 ст. 37 УПК РФ); принимать решения по жалобам следователя на решение прокурора о возвращении уголовного дела следователю в порядке ст. 221 УПК РФ, если она уже была рассмотрена и отклонена вышестоящим прокурором (ч. 4 ст. 221 УПК РФ) и др. В ряде случаев, предусмотренных законом, Генеральный прокурор может обращаться в Верховный суд РФ и принимать участие в его заседаниях (ст. ст. 401.2, 412.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ; ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ; 377, 390.2 Гражданского процессуального кодекса РФ; 291.12, 308.1 Арбитражно-процессуального кодекса РФ и др.).

Коллегия Генеральной прокуратуры РФ. Как уже было сказано выше, особым коллегиальным органом управления в Генеральной прокуратуре является коллегия. Она образуется в составе Генерального прокурора РФ, его заместителей, а также иных лиц, вводимых в состав коллегии решением Генерального прокурора РФ.

Как устанавливает п. 5.2 Регламента Генеральной прокуратуры, на заседаниях коллегии «рассматриваются наиболее важные вопросы деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка, обсуждаются проблемы прокурорского надзора, организации и осуществления уголовного преследования, подбора и расстановки кадров, заслушиваются отчеты руководителей подразделений Генеральной

прокуратуры, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур».

Работа коллегии Генеральной прокуратуры осуществляется в плановом режиме. План ее работы формируется Главным организационно-аналитическим управлением на основе предложений членов коллегии, руководителей подразделений сроком на 6 месяцев и утверждается Генеральным прокурором РФ. Внеплановые вопросы могут быть вынесены на обсуждение коллегии только Генеральным прокурором РФ.

Работа коллегии осуществляется гласно, если это не противоречит интересам соблюдения государственной или иной охраняемой законом тайны. Все материалы, представляемые на заседание коллегии, подлежат первоначальной проверке в Главном организационно-аналитическом управлении с точки зрения полноты освещения проблемы и соблюдения требований Регламента, после чего согласованные материалы докладываются Генеральному прокурору РФ его заместителем.

Обсуждение вопросов на заседании коллегии проводится в порядке, определяемом Генеральным прокурором РФ. Коллегия правомочна принимать решения при наличии не менее половины состава всех членов коллегии. Решение коллегии считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствовавших на заседании членов коллегии и Генеральный прокурор РФ. В случае возникновения разногласий по обсуждаемому коллегией вопросу окончательное решение принимается Генеральным прокурором Российской Федерации.

Решения коллегии Генеральной прокуратуры обязательны для исполнения всеми прокурорскими работниками. Они могут быть реализованы путем издания организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

Кроме коллегии в составе Генеральной прокуратуры функционирует *Координационное совещание*, деятельность которого регламентирована Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и Регламентом Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

Вопросы организации и осуществления прокурорской деятельности, не требующие обсуждения на заседании коллегии, рассматриваются на оперативных или межведомственных совещаниях при Генеральном прокуроре Российской Федерации, его заместителях, а также при руководителях подразделений.

Такие совещания проводятся по мере необходимости. Порядок и сроки их проведения, круг участников определяются в каждом конкретном случае руководителем, который проводит совещание.

Прокуратуры субъектов РФ. Среднее звено органов прокуратуры представлено прокуратурами субъектов РФ, а именно прокуратурами республик в составе Российской Федерации, прокуратурами областей, краев, автономных округов, автономной области, а также прокуратурами

городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Статус этих прокуратур определен, в первую очередь, ст. 15 Закона о прокуратуре. В их структуре функционируют управления и отделы (как на правах управлений, так и в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации.

Сотрудниками управлений и отделов прокуратур субъектов РФ являются старшие помощники и помощники прокурора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, назначаемые на должность прокурором субъекта РФ. Исключение составляют работники прокуратуры, претендующие на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классов чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров. Такие назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Возглавляют прокуратуры субъектов РФ прокуроры, которые имеют первого заместителя и заместителей, назначаемых ими же на должность. Кроме них прокуроры субъектов РФ могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

На должность прокурора субъекта РФ может претендовать гражданин РФ не моложе 30 лет, отвечающий требованиям, предъявляемым Законом о прокуратуре к работникам прокуратуры и имеющий стаж службы (работы) не менее семи лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классов чинов (воинских званий).

Сама процедура назначения прокуроров субъектов РФ с недавних пор стала похожа на порядок назначения Генерального прокурора РФ — они также назначаются Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации РФ. Однако есть два нюанса. Во-первых, прежде чем тот обратиться в Совет Федерации и инициирует консультационную процедуру, кандидатура на должность прокурора субъекта РФ вносится на рассмотрение Президента РФ Генеральным прокурором РФ.

И, во-вторых, в отличие от кандидатуры Генерального прокурора, консультации по кандидатуре прокурора субъекта РФ проводятся в один этап — только в комитетах Совета Федерации. Заседания Совета Федерации для утверждения заключения профильного комитета Совета Федерации здесь не требуется.

Сама процедура проведения консультаций по кандидатуре на должность прокурора субъекта РФ регламентируется ч. 1.2. ст. 15.1 Закона о прокуратуре и ст. 188 Регламента Совета Федерации РФ.

Согласно положениям этих норм представление по кандидатуре на должность прокурора субъекта РФ и другие материалы, характеризующие кандидата, направляются в Совет Федерации Президентом РФ. Кандидатура обсуждается в соответствии с вопросами ведения в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, которые готовят заключения по кандидатуре. По решению Председателя Совета Федерации кандидатура на должность прокурора субъекта РФ может обсуждаться в иных комитетах Совета Федерации. Кандидатуру на должность прокуроров на заседаниях комитетов Совета Федерации представляет полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации.

Кандидат на должность прокурора приглашается на заседания комитетов Совета Федерации. Кроме него в рассмотрении кандидатуры на заседаниях комитетов Совета Федерации участвуют Генеральный прокурор РФ, а также — представители соответствующих субъектов РФ.

Заключения комитетов Совета Федерации направляются для их окончательного рассмотрения в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству до начала его заседания, за исключением случая, когда обсуждение проходит на совместном заседании комитетов Совета Федерации. В таком случае выносится совместное заключение комитетов Совета Федерации.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству на ближайшем заседании Совета Федерации информирует Совет Федерации о результатах рассмотрения представленной Президентом РФ кандидатуры на должность прокурора субъекта РФ. Председатель Совета Федерации, в свою очередь, не позднее чем в 10-дневный срок со дня получения Советом Федерации представления по кандидатуре, информирует в письменной форме Президента РФ о результатах проведения консультаций.

Срок полномочий прокуроров субъектов РФ — пять лет. На основании результатов аттестации прокурора субъекта Генеральный прокурор РФ вправе обратиться к Президенту РФ с представлением о продлении их полномочий на срок до пяти лет.

Освобождение прокурора субъекта РФ от должности производится Президентом РФ.

В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ, одновременно являющегося председателем коллегии, его первого заместителя и заместителей, входящих в состав коллегии по должности и других прокурорских работников, назначаемых в состав коллегии прокурором субъекта РФ.

Прокуратуры районов и городов. Основное звено в системе территориальных прокуратур представлено прокуратурами районов и

городов. По своей структуре и организации работы, это наиболее простой вид прокуратур. Обычно такие прокуратуры не имеют внутривидовых подразделений и состоят из прокурора района или города, его первого заместителя и заместителей, старших помощников и помощников прокуроров (ст. 16 Закона о прокуратуре). Решением Генерального прокурора в структуре таких прокуратур могут быть сформированы отделы. Такое решение может быть вызвано, например, штатом конкретной прокуратуры или необходимостью структурного обособления определенного вида деятельности. В таких случаях, помимо прокурора и его заместителей в составе районной или городской прокуратуры учреждается должность начальника отдела, приравненная к должности старшего помощника прокурора района или города.

Прокуроры районов и городов назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. По общему правилу претендент на эту должность должен быть не моложе 27 лет, отвечать требованиям, предъявляемым Законом о прокуратуре РФ к работникам прокуратуры и иметь стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классов чин (военских званий). Однако ч. 3 ст. 16.1 Закона о прокуратуре РФ допускает назначение на должность прокурора района и города лиц моложе 27 лет, а также лиц, имеющих меньший стаж службы (работы) в органах прокуратуры.

Срок полномочий прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров — пять лет. Однако Генеральный прокурор РФ на основании результатов аттестации вправе продлить их полномочия еще на срок до пяти лет.

Система и структура военных прокуратур РФ. Важнейшей особенностью системы органов прокуратуры нашей страны является наличие в ней разветвленной подсистемы специализированных прокуратур, среди которых, в первую очередь, необходимо сказать о военных прокуратурах.

В основе статуса военных прокуратур лежат положения раздела IV Закона о прокуратуре РФ, который предусматривает особенности организации и обеспечения их деятельности.

Само название данного раздела весьма показательное: по сути, оно прямо указывает на тот факт, что основы организации и деятельности военных прокуратур те же, что в иных органах военной прокуратуры, и если смысл говорить о каких-то особенностях и есть, то исключительно в пределах, установленных законом. Закон о прокуратуре прямо говорит о том, что особенности реализации полномочий военными прокурорами предопределена сферой их деятельности — свои полномочия они осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (ч. 4 ст. 46 Закона о прокуратуре).

Более подробно разговор о полномочиях военных прокуроров пойдет в следующем параграфе.

Согласно ч. 1 ст. 46 Закона о прокуратуре в систему органов военной прокуратуры входят:

- Главная военная прокуратура;
- военные прокуратуры округов (Западного, Центрального, Южного и Восточного), флотов (Северного, Балтийского, Черноморского, Тихоокеанского), Ракетных войск стратегического назначения (далее — РВСН) и Московская городская военная прокуратура;
- иные военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ;
- военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Если проанализировать систему органов военной прокуратуры, становится очевидным, что в ее основе лежит все то же, характерное для органов прокуратуры вообще, трехзвенное построение. Высшее звено ее органов представлено Главной военной прокуратурой, среднее — прокуратурами округов, флотов, РВСН, Московской городской военной прокуратурой и иными военными прокуратурами, приравненными к прокуратурам субъектов РФ, а основное — в первую очередь, гарнизонными, а также иными военными прокуратурами, приравненными к территориальным прокуратурам районного или городского звена.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов, утверждение перечня воинских должностей органов военной прокуратуры, за исключением воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, осуществляются Генеральным прокурором РФ.

Во главе органов военной прокуратуры стоит Главный военный прокурор, который, в силу того, что Главная военная прокуратура является подразделением Генеральной прокуратуры, одновременно является заместителем Генерального прокурора РФ. Соответственно, порядок назначения на должность Главного военного прокурора идентичен порядку назначения на должность любого другого заместителя Генерального прокурора РФ.

В то же время, учитывая особый статус Главной Военной прокуратуры, являющейся, в отличие от других управлений и отделов Генеральной прокуратуры, ее обособленным структурным подразделением, статус Главного военного прокурора подразумевает наличие у него первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Ни один начальник управления, а

тем более отдела Генеральной прокуратуры, такими возможностями не обладает.

Существенным отличием Главной военной прокуратуры является и ее сложная внутренняя структура, включающая в себя управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярию и приемную. Начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной — помощниками Главного военного прокурора.

Управления и отделы Главной военной прокуратуры:

- организуют работу всей системы органов военной прокуратуры по закрепленным направлениям деятельности и предметам;
- контролируют исполнение в нижестоящих военных прокуратурах приказов и указаний Генерального прокурора РФ и Главного военного прокурора;
- накапливают и анализируют поступающие в Главную военную прокуратуру документы, материалы и информацию по вопросам организации работы подчиненных прокуратур, состояния законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, прокурорско-следственной практики, прогнозируют развитие ситуации;
- готовят предложения руководству Главной военной прокуратуры по направлениям деятельности.

Основные цели, задачи, функции и полномочия структурных подразделений Главной военной прокуратуры определяются соответствующими Положениями, которые разрабатываются их начальниками, визируются курирующими заместителями Главного военного прокурора и утверждаются Главным военным прокурором.

Заместители Главного военного прокурора, начальники управлений и отделов Главной военной прокуратуры и их заместители, по общему правилу, назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Исключение составляют лишь те прокурорские работники, которые претендуют на замещение должностей, по которым предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров, или замещающих такую должность. Эти работники военной прокуратуры назначаются на должность Президентом РФ.

В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров. Эти работники Главной военной прокуратуры назначаются на должность и освобождаются от должности непосредственно Главным военным прокурором.

В Главной военной прокуратуре (по аналогии с Генеральной прокуратурой) образуется коллегия в составе председателя — Главного военного прокурора, его первого заместителя и заместителей, входящих в состав коллегии по должности, а также других прокурорских работников, назна-

чаемых Главным военным прокурором. Персональный состав коллегии утверждается Генеральным прокурором РФ по представлению Главного военного прокурора.

Порядок организации и деятельности Главной военной прокуратуры устанавливается Регламентом Главной военной прокуратуры, утвержденным приказом Заместителя Генерального прокурора РФ — Главного военного прокурора от 21 марта 2003 г. № 57.

Согласно его положениям Главный военный прокурор осуществляет общее руководство Главной военной прокуратурой. Им издаются обязательные для исполнения всеми работниками органов военной прокуратуры организационно-распорядительные документы, определяются должностные обязанности заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений и иных работников, устанавливается компетенция структурных подразделений Главной военной прокуратуры, утверждаются графики отпусков заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений, а также военных прокуроров окружного звена.

Заместители Главного военного прокурора в соответствии с установленным распределением обязанностей направляют и контролируют работу структурных подразделений, принимают организационные и процессуальные решения по отнесенным к их ведению вопросам.

Распределение обязанностей и взаимозаменяемость заместителей Главного военного прокурора устанавливаются приказом Главного военного прокурора.

Начальники управлений и отделов Главной военной прокуратуры в соответствии с утвержденными Главным военным прокурором положениями об управлениях, отделах и службах организуют работу возглавляемых ими подразделений и несут ответственность за выполнение возложенных на них задач и состояние отраслевого прокурорского надзора в подчиненных органах прокуратуры. Они вправе издавать распоряжения о распределении обязанностей между подчиненными, устанавливают их взаимозаменяемость, организуют исполнение, а в необходимых случаях лично исполняют поручения Главного военного прокурора и его заместителей, ходатайствуют о поощрении работников или привлечении их к дисциплинарной ответственности, обеспечивают ведение оперативного учета работы, вносят предложения об установлении размеров должностных окладов в рамках предусмотренных минимальных и максимальных пределов, премий по итогам квартала, единовременного денежного вознаграждения и другим вопросам материальных выплат, в конце истекающего года утверждают графики отпусков подчиненных.

Среднее звено системы военных прокуратур, как уже было сказано выше, представлено, в первую очередь, окружными и флотскими прокуратурами. Их число и расположение прямо зависит от структуры Вооруженных Сил РФ. Кроме окружных и флотских военных прокуратур это

звено системы органов военной прокуратуры также представляют Московская городская военная прокуратура и единственная прокуратура рода войск — военная прокуратура Ракетных войск стратегического назначения.

С точки зрения внутреннего устройства и порядка назначения прокуроров и иных работников прокуратуры, военные прокуратуры среднего звена практически полностью воспроизводят территориальные прокуратуры субъектов РФ. Это означает, что:

1. Военные прокуроры окружных, флотских и иных приравненных к ним военных прокуратур назначаются на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации РФ.

2. Заместители этих прокуроров за исключением прокурорских работников, претендующих на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров, или замещающих такую должность, назначаются на должность Генеральным прокурором РФ.

3. Прокурорские работники военных прокуратур среднего звена, претендующие на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров, или замещающих такую должность назначаются на должность Президентом РФ;

4. Прокурорские работники аппаратов окружных, флотских и приравненных к ним военных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности прокурорами округов, флотов и приравненных к ним военных прокуратур.

Структурно в военных прокуратурах округов, флотов и иных, приравненных к ним прокуратур, выделяются управления и отделы (в том числе и в составе управлений), возглавляемые начальниками, являющимися старшими помощниками и помощниками военных прокуроров, соответственно.

В управлениях и отделах военных прокуратур среднего звена учреждаются должности старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов.

Аналогично прокуратурам субъектов РФ, в этих прокуратурах создаются коллегии.

Наконец, гарнизонные и приравненные к ним прокуратуры — *основное звено* системы военных прокуратур — устроены схоже с прокуратурами районов и городов. Возглавляют такие военные прокуратуры прокуроры, назначаемые Генеральным прокурором РФ.

Военные прокуроры гарнизонных и приравненных к ним прокуратур имеют заместителей, назначаемых на должность прокурорами соответствующих окружных, флотских или приравненных к ним прокуратур. Эти же должностные лица назначают на должность и входящих в состав военных прокуратур гарнизонов старших помощников и помощников военных прокуроров.

Иные специализированные прокуратуры. Помимо военных прокуратур, к подсистеме специализированных прокуратур РФ относятся иные прокуратуры. При этом, дать какой-то императивный их перечень не представляется возможным: согласно ч. 2 ст. 11 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор может своим приказом образовывать, реорганизовывать и ликвидировать органы и организации прокуратуры, определять их статус и компетенцию. Соответственно, система органов прокуратуры чрезвычайно подвижна. Это существенно отличает ее от судебной системы, где учреждение или ликвидация судов происходит исключительно в силу изменения Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ», что сделать крайне непросто.

При этом, несмотря на всю подвижность системы органов прокуратуры, все-таки какой-то «моментальный снимок» этой системы, характеризующий ее состояние на настоящий момент, дать возможно.

К числу специализированных прокуратур, безусловно, нужно отнести три традиционных их вида: транспортные прокуратуры, природоохранные прокуратуры и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Они нами идентифицированы как «традиционные» не случайно. Если проанализировать историю развития советской и современной российской прокуратуры, данная качественная характеристика станет вполне понятна — в том или ином варианте эти виды специализированных прокуратур уже достаточно давно присутствуют в системе ее органов.

Однако это далеко не исчерпывающий перечень специализированных прокуратур. В целях реализации задач прокурорской деятельности в узкоспециализированной сфере приказом Генерального прокурора РФ были созданы еще несколько видов прокуратур, к числу которых относятся:

Алтайская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Архангельская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Волгоградская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Воронежская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Московская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах г. Санкт-Петербург;

Калужская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Кировская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

1-я, 2-я и 3-я прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области;

Нижегородская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Новосибирская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Пермская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Казанская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Ростовская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Самарская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Удмуртская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Хабаровская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Челябинская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

Астраханская прокуратура по надзору в промышленной зоне Астраханского газоконденсатного комплекса (АГКК);

Воркутинская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли;

Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли;

Прокуратура Московского метрополитена;

Прокуратура метрополитена г. Санкт-Петербург;

Прокуратура ЗАТО г. Саров;

Прокуратура ЗАТО «Мирный»;

Прокуратура ЗАТО г. Фокино;

Прокуратура ЗАТО г. Лесной;

Прокуратура ЗАТО г. Новоуральск;

Прокуратура ЗАТО г. Озерск;

Прокуратура ЗАТО г. Снежинск;

Прокуратура ЗАТО г. Трехгорный;

Прокуратура комплекса «Байконур»;

Прокуратура космодрома «Восточный».

Статус специализированных прокуратур различен. Есть среди них и прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, и прокуратуры, равные прокуратурам районов или городов — в каждом конкретном случае он определяется приказом Генерального прокурора РФ, учредившего тот или иной орган прокуратуры.

Именно статус конкретной прокуратуры определяет ее состав и структуру. Если прокуратура по статусу приравнена к прокуратуре субъекта РФ, то порядок ее формирования, структура и состав соответствует прокуратуре данного уровня. Если же речь идет о прокуратуре, приравненной к прокуратуре района или города, соответствующими являются и ее штатный состав и организация деятельности.

Контрольные вопросы:

1. Что закон включает в систему органов прокуратуры?
2. Какова структура Генеральной прокуратуры РФ? Какими нормативными актами она регламентирована?
3. Какие требования предъявляет закон к кандидатам на должности Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ, прокурора района (города) и приравненных к ним прокуроров?
4. Какова процедура назначения на должность Генерального прокурора РФ?
5. В чем принципиальное отличие порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и иных прокуроров, назначаемых Президентом РФ?
6. Назовите полномочия Генерального прокурора РФ.
7. Что такое коллегия Генеральной прокуратуры, каковы ее полномочия?
8. Кем назначаются на должность прокуроры районов (городов) и приравненные к ним прокуроры.
9. Какова система военных прокуратур? В чем особенности их структуры?
10. В чем особенности статуса Главного военного прокурора?
11. Что такое специализированные прокуратуры? Какие их подсистемы включены законом в систему органов прокуратуры?

3.2 Компетенция прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур

Наличие в системе органов прокуратуры прокуратур различных видов ставит перед правоприменителем важнейшую и не просто разрешаемую проблему разграничения компетенций между прокурорами, представляющими территориальные, военные и специализированные прокуратуры. Важность ее решения, думается, не требует дополнительных разъяснений: от того как четко на нормативном уровне будут обозначены границы сфер приложения усилий прокуроров, представляющих ту или иную подсистему органов прокуратуры, прямо зависит эффективность их работы, ибо нет большего дезорганизующего фактора в управленческой деятельности, чем дублирование полномочий.

Закон о прокуратуре крайне скупое регламентирует указанный вопрос. По сути, из всего массива его норм на разграничение компетенций между разными подсистемами системы органов прокуратуры, и то только между территориальными и военными прокуратурами, направлена лишь одна норма — ч. 4 ст. 46, устанавливающая, что органы военной прокуратуры осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. О разграничении же полномочий между территориальными и иными специализированными прокуратурами Закон о прокуратуре не говорит ни слова.

Вопрос о разграничении компетенций между прокурорами не мог оставаться неразрешенным, и вполне естественно, что в отсутствие законодательного регулирования он получил свою регламентацию на подзаконном уровне, а именно в Приказе Генеральной прокуратуры от 07.05.2008 № 84 «О разграничении полномочий прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур» (в редакции от 21.08.2019 г.) — далее Приказ Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84.

Полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации. Приказ Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84 прямо определяет компетенцию *прокуроров территориальных прокуратур субъектов РФ*, чего также нет в Законе по прокуратуре.

Конечно, некоторые полномочия этих должностных лиц прокуратуры можно обнаружить в кодифицированных законодательных актах, регламентирующих порядок судопроизводства по уголовным, гражданским, административным делам. Однако это лишь часть, и очень незначительная часть, его полномочий. Соответственно, положения рассматриваемого здесь Приказа Генпрокуратуры — это, по сути, основа статуса прокурора субъекта РФ.

Итак, согласно п. 1 Приказа Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84 на прокуроров субъектов РФ возлагаются следующие обязанности:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами соответствующего субъекта РФ, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе контролирующими органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов главными следственными управлениями и следственными управлениями Следственного комитета РФ в соответствующем субъекте РФ и их подразделениями по административным округам);

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных выше органах и учреждениях;
- участие в правотворческой деятельности представительных (законодательных) органов соответствующего субъекта РФ;
- надзор за исполнением законов территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также соответствующими подразделениями Следственного комитета РФ, в том числе за исполнением требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, при исполнении уголовных наказаний и применении назначенных судом принудительных мер медицинского характера;
- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета РФ, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти соответствующего субъекта РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций соответствующего уровня, а также жалоб на решения и действия (бездействия) подчиненных прокуроров;
- организация и осуществление уголовного преследования в судебных стадиях уголовного судопроизводства;
- участие в пределах установленной компетенции в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на территории соответствующего субъекта РФ;
- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ, участие в формировании государственной и ведомственной статистической отчетности о состоянии законности, работе органов прокуратуры и др.;
- руководство деятельностью прокуратур городов, районов и иных территориальных прокуратур;
- взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ.

Кроме полномочий, этим же организационно-распорядительным документом на прокуроров субъектов РФ накладывается обязанность принимать необходимые меры по руководству и обеспечению деятельности

подчиненных им прокуроров специализированных прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также природоохранных прокуратур, приравненных к районным прокуратурам.

Таким образом, можно констатировать, что на прокурора субъекта РФ возлагается обязанность по руководству и обеспечению деятельности не только непосредственно самой прокуратурой субъекта РФ, но и территориальными прокуратурами районного (городского) или приравненного к ним уровня (например, окружных прокуратур, сформированных приказом Генерального прокурора РФ в некоторых крупных населенных пунктах РФ), а также всеми специализированными прокуратурами, функционирующими на правах районных прокуратур.

Если исходить из этого правила, становится очевидным, что вне руководящих полномочий прокурора субъекта РФ остается только деятельность специализированных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов РФ, а также военных прокуратур любого уровня, если они функционируют на территории данного субъекта РФ.

Полномочия прокуроров специализированных прокуратур. Приказ Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84 четко определяет и компетенцию специализированных «гражданских» прокуратур, приравненных к прокуратурам районного уровня, тем самым отграничивая их компетенцию от компетенции территориальных прокуратур районного уровня.

Согласно п. 2.1 рассматриваемого приказа, *прокуроры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах* осуществляют:

- надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами в хозяйствующих субъектах, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в том числе в закрытых административно-территориальных образованиях и обособленных военных городках Министерства обороны РФ, Федеральной службы охраны РФ, Главного управления специальных программ Президента РФ, на космодроме «Восточный», где проживает или работает гражданское население;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям и на особорежимных объектах (за исключением комплекса «Байконур»);

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных органах и учреждениях;

- надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объек-

тах оборонно-промышленного комплекса и в закрытых административно-территориальных образованиях;

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

Пункт 2.2. приказа обязывает *прокуроров по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях* осуществлять:

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

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, осуществлении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний;

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

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

И, наконец, п. 2.3. Приказа предписывает *природоохранным прокурорам*, приравненных к прокурорам районных прокуратур в пределах соответствующего субъекта РФ осуществлять:

- надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета РФ;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших

нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, если они не совершены на объектах Министерства обороны РФ и военно-промышленного комплекса, а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранных органов; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета РФ по преступлениям указанной категории.

Кроме того, в пределах установленной компетенции прокурорами специализированных прокуратур обеспечиваются координация деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных дел, обвинительные заключения или обвинительные акты, постановления по которым утверждены специализированными прокурорами или их заместителями, гражданских, административных и дел, подведомственных арбитражному суду, разрешение обращений, формирование статистической отчетности, анализ состояния законности и правопорядка.

Как видим, в целом объем полномочий прокуроров специализированных прокуратур, приравненных к районным прокуратурам, полностью соответствует компетенции районных прокуроров. Специфика усматривается лишь в сфере реализации этих полномочий: если полномочия районного прокурора носят общий характер, то прокуроры специализированных прокуратур реализуют их в строго установленной сфере. При этом, дабы не допустить дублирования полномочий, по смыслу Приказа Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84, прокуроры территориальных прокуратур не вправе осуществлять свои полномочия в той сфере, где функционируют специализированные прокуратуры. И, наоборот, специализированные прокуроры не вправе осуществлять надзорные и иные полномочия ни в одной другой сфере, кроме той, которая отнесена приказом к кругу полномочий соответствующих специализированных прокуратур.

В то же время может возникнуть вопрос: а как быть в тех случаях, когда в соответствующем субъекте РФ по тем или иным причинам не сформированы специализированные прокуратуры того или иного вида? Приказ Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84 дает ответ и на этот вопрос. Согласно п. 2.4 этого организационно-распорядительного документа при отсутствии на территории субъекта РФ специализированной прокуратуры, приравненной к районной прокуратуре, прокурор субъекта РФ обязан возложить соответствующие полномочия по осуществлению надзора в данной сфере на прокуроров городов и районов. Т. е., по сути, функции специализированной прокуратуры в таких случаях осуществляются территориальными прокуратурами районного (городского) звена.

Полномочия транспортных прокуроров. Весьма специфичным звеном органов прокуратуры РФ являются *транспортные прокуратуры*. Первое, что бросается в глаза при анализе их статуса — это сфера осу-

ществления ими своих полномочий. Если, когда речь идет о территориальных или специальных прокуратурах, приравненных к прокуратурам района, сфера реализации полномочий их прокуроров всегда, так или иначе, территориально определена границами соответствующего субъекта РФ, то в случае с транспортными прокуратурами так дело обстоит далеко не всегда.

Транспортные прокуратуры, и это видно уже из названия данного вида прокуратур, призваны осуществлять функции прокуратуры и обеспечивать законность в сфере транспортного сообщения и таможенной сфере. Отсюда и очевидный факт — «привязать» транспортную прокуратуру к какому-то конкретному субъекту РФ, подчинив, тем самым, транспортного прокурора прокурору субъекта РФ невозможно. Именно поэтому система транспортных, в отличие от иных специализированных, прокуратур существует параллельно с системой территориальных прокуратур, практически воспроизводя ее.

В настоящее время в систему транспортных прокуратур входят на правах прокуратур субъектов РФ:

- Московская межрегиональная транспортная прокуратура;
- Северо-западная транспортная прокуратура;
- Приволжская транспортная прокуратура;
- Южная транспортная прокуратура
- Уральская транспортная прокуратура;
- Западно-Сибирская транспортная прокуратура;
- Восточно-Сибирская транспортная прокуратура;
- Дальневосточная транспортная прокуратура.

В непосредственном подчинении каждой из указанных прокуратур находятся транспортные прокуратуры, приравненные к районным прокуратурам, осуществляющие полномочия как в пределах крупных транспортных узлов, которым может быть конкретный населенный пункт, в котором расположены объекты транспортной инфраструктуры (железнодорожные станции, аэропорты, морские и речные порты), так и в пределах участков такой инфраструктуры (например, участок железной дороги).

Приказ Генпрокуратуры от 07.05.2008 г. № 84 в качестве полномочий транспортных прокуроров (на правах прокуроров субъектов РФ) обязывает осуществлять:

- надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможен и внутренних дел на транспорте, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе организаций, осуществляющих образовательную деятельность в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской

авиации, работников железнодорожного и водного транспорта, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах и учреждениях, действующих на транспорте и в таможенной сфере;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных на полотне железной дороги, железнодорожных станциях, вокзалах, платформах, аэродромах, пристанях, причалах, в речных, морских портах и аэропортах, подвижном составе железнодорожного транспорта, на воздушных судах и судах водного транспорта, иных объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, о преступлениях против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного и водного транспорта, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, исключая объекты Министерства обороны и оборонно-промышленного комплекса, о преступлениях, совершенных по службе работниками территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов, а также за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям указанной категории органами внутренних дел на транспорте, отделами собственной безопасности «Центр», «Запад», «Юг», «Кавказ», «Урал», «Приволжье», «Сибирь», «Восток» Регионального управления собственной безопасности ГУСБ МВД России, таможенными органами, подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров; участие в пределах компетенции в судебном рассмотрении жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- обеспечение участия в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены транспортными прокурорами или их заместителями;

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

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на транспорте и в таможенной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

- руководство деятельностью районных транспортных прокуратур;
- взаимодействие со средствами массовой информации в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

Полномочия природоохранных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов РФ. Как уже указывалось выше, если в целом характеризовать систему природоохранных прокуратур, можно констатировать, что по общему правилу, эти прокуратуры учреждаются на правах районных прокуратур и функционируют в пределах соответствующего субъекта РФ, а их прокуроры подчинены прокурорам субъектов РФ.

Однако, как и из любого правила, здесь есть некоторые исключения. Дело в том, в нашей стране есть несколько природных объектов, специфика расположения которых не позволяет возложить обязанность по обеспечению законности в сфере природопользования и экологического законодательства на прокуратуру определенного субъекта РФ. Чтобы разрешить данную проблему, решением Генерального прокурора РФ были учреждены три специализированные межрегиональные природоохранные прокуратуры на правах прокуратур субъекта РФ, а именно:

- Амурская бассейновая природоохранная прокуратура;
- Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура;
- Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура.

Приказ Генпрокуратуры от 07.09.2008 № 84 предписывает природоохранным прокурорам указанных прокуратур осуществлять:

- надзор за исполнением законов и соблюдением прав граждан природоохранными межрегиональными, территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, некоммерческими организациями, уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и природопользования, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры на правах прокуратуры субъекта РФ;

- надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры на правах прокуратуры субъекта РФ, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов,

регулирующих правоотношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- надзор за соблюдением законов при реализации государственных и муниципальных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры на правах прокуратуры субъекта РФ;

- надзор за соблюдением прав предпринимателей, прав органов государственной власти субъектов РФ, прав органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- участие во взаимодействии с прокурорами субъектов РФ в правотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- предъявление исковых заявлений, административных исковых заявлений, заявлений в суд, арбитражный суд и обеспечение участия в пределах компетенции в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с требованиями федерального законодательства, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ;

- надзор за соблюдением законодательства об исполнительном производстве при исполнении судебных и иных актов, вынесенных по искам (заявлениям) природоохранных прокуратур, на правах прокуратур субъектов РФ и по возбужденным ими делам об административных правонарушениях;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции природоохранными территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти (за исключением центральными аппаратами федеральных органов исполнительной власти), природоохранными органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им учреждениями и организациями;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, жалоб на решения и действия (бездействие) подчиненных прокуроров, а также прием граждан;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в названной сфере, участие в формировании государственной отчетности и ведомственной статистической отчетности;

- координацию деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и правонарушениями в сфере

охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемой на территории субъектов РФ, на которую распространяется компетенция природоохранной прокуратуры;

- руководство деятельностью подчиненных природоохранных прокуратур (приравненных к прокуратурам городов и районов);

- взаимодействие со средствами массовой информации, разъяснение законодательства и осуществление работы по правовому просвещению в порядке, установленном приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

Полномочия военных прокуроров. Важнейшей составляющей рассматриваемого Приказа Генпрокуратуры от 07.09.2008 г. № 84 являются положения, определяющие полномочия военных прокуроров.

Напомним, что ст. 46 Закона о прокуратуре военная прокуратура свои полномочия осуществляет в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами. В то же время, вполне очевиден тот факт, что это, чрезвычайно общее по своей сути, установление закона нуждается в конкретизации. Именно, эти, конкретизирующие ст. 46 Закона о прокуратуре положения, содержатся в п. 6 Приказа Генпрокуратуры от 07.05.2008 № 84. Им к компетенции военных прокуроров, в частности, отнесены:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих, членов их семей и иных граждан органами военного управления и должностными лицами воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федерального управления по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Министерстве промышленности и торговли РФ (в части вопросов прохождения военной службы и финансового обеспечения государственного задания за счет средств федерального бюджета), Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федеральной службы войск национальной гвардии РФ (за исключением органов управления и подразделений, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, контроль за выполнением требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), вневедомственную охрану, в том числе Центра специального назначения вневедомственной охраны; органов управления и подразделений Центра специального назначения сил оперативного реагирования и авиации, отрядов мобильных особого назначения, специальных отрядов быстрого реагирования

территориальных органов Росгвардии; федерального государственного унитарного предприятия «Охрана»), Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (за исключением федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам, подразделений, осуществляющих государственный надзор (контроль) в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения безопасности людей на водных объектах, а также финансируемых за счет местных бюджетов региональных поисково-спасательных отрядов и территориальных поисковых спасательных служб МЧС России), Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте РФ, Добровольного общества содействия армии, авиации и флоту России (ДОСААФ России), органов управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, в отношении которых в соответствии с законодательством РФ федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные органы, в которых законом предусмотрена военная служба, осуществляют полномочия учредителя, акционера (участника, члена), созданных этими организациями юридических лиц, страховых компаниях, осуществляющих за счет бюджетных средств страхование жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы (в части, касающейся этой деятельности), других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов военными следственными органами Следственного комитета РФ и входящими в их структуру следственными подразделениями;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных воинских частях, органах и учреждениях;

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

ресурсов, иные административные правонарушения, отнесенные к компетенции ФСБ России;

- надзор за исполнением командованием и иными должностными лицами дисциплинарных, других воинских частей, учреждений, организаций и предприятий Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, уголовно-исполнительного законодательства в отношении военнослужащих, за исполнением законов при содержании под стражей на гауптвахтах подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных;

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

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

- уголовное преследование в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам о преступлениях, совершенных неустановленными лицами в расположении воинской части, соединения, учреждения — до их установления, а также по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены военными прокурорами или их заместителями;

- участие в пределах установленной компетенции в гражданском, административном и арбитражном процессе, при рассмотрении военными судами дел об административных правонарушениях, а также материалов о совершении военнослужащими грубых дисциплинарных проступков;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, допущенных военнослужащими, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, а также жалоб на действия и решения подчиненных военных прокуроров; в пределах компетенции участие в су-

дебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

- взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

В целях реализации указанных надзорных и иных полномочий военные прокуроры, на общих основаниях с прокурорами других прокуратур, вправе:

- участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;

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

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

- проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;

- требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военной полицией Вооруженных Сил РФ, органами и учреждениями внутренних дел РФ.

Контрольные вопросы:

1. Чем регламентируются полномочия территориальных, специализированных и военных прокуратур?
2. Определите полномочия прокуроров субъектов РФ.
3. Какими полномочиями обладают прокуратуры по надзору на особо режимных объектах?
4. Какими полномочиями обладают прокуроры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях?
5. Раскройте полномочия транспортных прокуроров.

6. Какими полномочиями обладают природоохранные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов РФ и районным прокурорам?
7. Определите полномочия военных прокуроров.

Источники и литература к главе 3

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Российская газета. — 1992. — 18 февраля. — № 39.
3. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью).
4. Положение о научно-консультативном совете при Генеральной прокуратуре РФ, утвержденное приказом Генеральной прокуратуры РФ от 03.01.1996 № 1.
5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности».
6. Приказ Генеральной прокуратуры от 07.05.2008 № 84 «О разграничении полномочий прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур».
7. Регламент Генеральной прокуратуры РФ, утвержденный приказом Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 № 276.
8. Регламент Главной военной прокуратуры, утвержденный приказом Заместителя Генерального прокурора РФ — Главного военного прокурора от 21.03.2003 № 57.
9. Винокуров, А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». — 3-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
10. Прокурорский надзор : учебник / под ред. О. С. Капинус. — 4-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
11. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021.

4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР И ЕГО ОТРАСЛИ. НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА

4.1 Понятие и пределы прокурорского надзора

В предыдущих разделах данного пособия мы неоднократно упоминали о том, что именно надзорная деятельность составляет сердцевину полномочий прокуратуры. Чтобы убедиться в этом, достаточно взглянуть на структуру Закона о прокуратуре: ни одному другому направлению прокурорской деятельности в этом нормативном акте не уделяется столько внимания, как различным аспектам прокурорско-надзорной деятельности. Однако нормативное определение прокурорского надзора отсутствует (что довольно странно, его включение в положения Закона о прокуратуре объективно напрашивается), поэтому в настоящий момент о нем можно вести речь только на доктринальном уровне.

Что же по этому поводу говорит теория прокурорского надзора? Если обратиться к работам дореволюционного периода, обнаруживается одно интересное наблюдение: некоторые из исследователей, занимавшихся проблемами прокурорского надзора, определяли его не как некое направление деятельности прокуратуры, а как, буквально, систему ее органов. К таковым можно отнести, например, Н. В. Муравьева, который прокурорский надзор понимал как «все прокурорское учреждение, с его сложной и многосторонней функцией, которая затем ближайшим образом определяется в других постановлениях»²⁴.

Естественно, столь своеобразная точка зрения в настоящее время вряд ли имеет хоть какие-то научные, а тем более законодательные перспективы. Однако в чисто историческом плане она заслуживает внимания.

В более поздних работах уже советского периода прокурорский надзор рассматривался как важнейшее средство обеспечения социалистической законности. Так, в одном из пособий по прокурорскому надзору советского периода определялось, что «прокурорский надзор направлен к тому, чтобы обеспечить исполнение советских законов, в которых выражена воля трудящихся, всеми министерствами, ведомствами, должностными лицами и гражданами СССР»²⁵.

В целом, сама по себе эта мысль не вызывает возражений. Действительно, прокурорский надзор это не что иное, как деятельность, направленная на обеспечение законности. В то же время, нельзя не признать, что до определенного момента большинство определений прокурорского надзора, предлагавшихся его исследователями, носили скорее декларативный характер, тогда как любое научное определение требует того,

²⁴ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности... С. 492.

²⁵ Маляров М. П. Прокурорский надзор в СССР. М.: Мысль, 1965. С. 3.

чтобы в нем были отражены все имманентно (т. е. неотъемлемо) присущие ему признаки. Только в таком случае определяемое явление можно считать определенным, т. е. установленным во всех его признаках, что позволит отграничить его от других смежных явлений.

В принципе, эта проблема сознавалась советскими исследователями. Более того она поднималась на страницах научных изданий. Так, В. В. Гаврилов еще в 1984 г. писал: «... хотя прокурорский надзор в нашей стране вступил в седьмое десятилетие своего существования (речь идет о научном направлении, а не о самом виде государственной деятельности — прим. наше. А. Д., А. С.), его понятийный аппарат, как теперь это признают почти все теоретики права, до конца не разработан. Наблюдается разноречивость в истолковании не только названных понятий, но и многих других, что вносит ненужный диссонанс в понятийный аппарат»²⁶.

Прошло почти 40 лет, но ни один из указанных вопросов на доктринальном уровне так и не получил однозначного разрешения. И эта неопределенность, как представляется, является одной из причин того, почему законодатель до настоящего времени так и не смог дать легальной трактовки такого базового для деятельности прокуратуры понятия, коим является определение прокурорского надзора.

Итак, прокурорско-надзорная деятельность — это средство обеспечения законности. Данный факт бесспорен и подтвержден ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Такое определение вполне было бы допустимо, если бы прокурорско-надзорная деятельность была единственным таким средством, но это совершенно не так. Дело в том, что прокурорский надзор — далеко не единственный инструмент обеспечения законности в нашем государстве. К таким, помимо него, можно отнести, по сути, любой вид государственной контрольной деятельности, которых у нас, прямо скажем, немало. Таковой, например, является судебно-контрольная деятельность, в том числе в ее высшей форме, которой является конституционный контроль. Контрольной деятельностью является и процессуально-контрольная деятельность, осуществляемая руководителями следственных органов и начальниками органов и подразделений дознания в порядке, определенном положениями уголовно-процессуального закона. Наконец, в нашей стране большое распространение получила и ведомственная контрольная деятельность, которая производится как специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти, так и контрольными подразделениями иных органов.

Не стоит забывать и тот факт, что некоторыми контрольными функциями обладают и органы, относящиеся к законодательной ветви власти. В частности, речь идет о Счетной палате РФ, являющейся, как известно, органом парламентского контроля за исполнением федерального бюджета, который также является законом. И с этой точки зрения полномочия

²⁶ Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1984. С. 4.

Счетной палаты РФ вполне можно считать контрольными полномочиями, направленными на обеспечение законности.

Так что, прокурорско-надзорная деятельность далеко не единственный инструмент обеспечения законности в нашей стране, а поэтому определяя ее суть через этот признак, мы фактически не получаем сколько ни будь значимых отличительных черт определяемого явления, по сути, смешивая все виды государственно-контрольной деятельности.

Таким образом, первоочередной проблемой, нуждающейся в разрешении при определении понятия прокурорского надзора, является вопрос о соотношении категорий «надзор» и «контроль», как терминов, обозначающих соответствующие направления государственной деятельности.

Данная проблема ранее неоднократно становилась предметом научных исследований. Так, в свое время А. П. Гуляев предложил рассматривать эти категории как синонимичные понятия, которые трудно отличить, несмотря на то, что в «некоторых нормативных актах они иногда рассматриваются как различные»²⁷.

Другие авторы, наоборот, не считают возможным рассматривать прокуратуру в качестве контролирующего органа, а поэтому и употребление терминов «надзор» и «контроль» по отношению к прокуратуре как тождественных категорий, по их мнению, недопустимо²⁸.

И, наконец, компромиссной позицией следует считать мнение третьей группы исследователей, которые предлагают прокурорский надзор рассматривать в качестве элемента системы государственного контроля. Такое мнение высказывал еще известный советский юрист В. М. Горшенев²⁹.

Наиболее последовательными сторонниками последней точки зрения в настоящее время являются А. В. Петров и А. Е. Епифанов, которые предлагают рассматривать контрольно-надзорную деятельность, осуществляемую всеми государственными органами, как единую ветвь «контрольной власти», являющуюся «равноправной с иными ветвями государственной власти»³⁰.

В данной работе мы не будем заострять внимание на последней проблеме, однако отметим, что, по нашему мнению, несмотря на то, что

²⁷ Контрольные органы и организации России : учебник / под ред. А. П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 7

²⁸ См., например: Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Правоведение. 2000. № 5. С. 154–164; Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история развития, понятие, соотношение. СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2003. С. 166; Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001. С. 243; Воронин О. В. Указ. соч. С. 56 и др.

²⁹ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 27.

³⁰ Петров А. В., Епифанов А. Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 47.

контроль и надзор — не тождественные категории, их, в то же время, нельзя противопоставлять друг другу. На такой вывод наталкивает природа этих видов деятельности, которая, при всех их различиях, тем не менее, является общей.

Поясним данный вывод. Если рассматривать контроль и надзор сквозь призму функций государства, а именно так и должен ставиться вопрос, если речь идет о государственной контрольной и надзорной деятельности, необходимо признать, что они являются неотъемлемыми элементами механизма государственного управления. Из этого следует, что контроль и надзор имеют общую функциональную основу, являющуюся отражением их социального назначения. Проще говоря, что контроль, что надзор со стороны государственных органов и их должностных лиц, в конечном итоге, направлены на реализацию одной и той же цели — упорядочивание общественных отношений, их совершенствование и развитие. Отсюда вполне уместен вопрос: раз оба рассматриваемых инструмента государственного управления предназначены для одного и того же, на каком основании делается вывод об их принципиальном различии? Для него, думается, нет ни логических, ни правовых аргументов.

Учитывая сказанное, соотношение между контрольной и надзорной государственной деятельностью видится следующим. Нам представляется, что надзор есть не что иное, как *вид* контрольной деятельности, одно из средств реализации контрольной функции государства. При этом надзорной деятельностью могут заниматься сразу несколько государственных органов, реализующих надзорные полномочия в той или иной сфере государственной и общественной жизни в соответствующей закону форме. И с этой точки зрения, прокурорский надзор необходимо рассматривать как одну из *форм* государственной надзорной деятельности, осуществляемую органами прокуратуры в порядке определенном федеральным законом.

Соответственно, если в целом охарактеризовать прокурорский надзор как вид государственной деятельности, можно выделить следующие его свойства.

Во-первых, будучи надзорной деятельностью, он, одновременно, представляет собой вид управленческой, по сути, контрольной государственной деятельности, а, следовательно, и прокурорско-надзорная деятельность — это управленческая деятельность.

Во-вторых, прокурорский надзор — это целенаправленная деятельность. С социальной точки зрения, прокурорский надзор как разновидность управленческой деятельности имеет своей общей целью упорядочивание общественных отношений, посредством воздействия на поднадзорный объект. Однако, учитывая, что это воздействие осуществляется правовыми прокурорско-надзорными средствами, эта социальная цель получает правовое воплощение в той цели, которая установлена ст. 1 Закона о прокуратуре, как универсальная цель всех направлений деятельно-

сти прокуратуры, включая прокурорский надзор. Напомним, она состоит в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Остановимся на этом признаке прокурорского надзора подробнее. Поверхностный взгляд на природу государственного контроля может натолкнуть на несколько поспешный вывод о том, что цель прокурорско-надзорной деятельности, на самом деле, носит универсальный характер, так как и деятельность других государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, также направлена на реализацию законности. А, следовательно, ни о какой специфике прокурорского надзора здесь речи быть не может.

Между тем, этот вывод, при ближайшем рассмотрении, выглядит поспешным и не совсем верным. Поясним сказанное.

Законность в теории права имеет множество трактовок. Эту категорию применяют и для характеристики особого состояния общественной и государственной жизни, характеризуемого всеобщностью правовых предписаний, и для обозначения некоей «идеи о целесообразности и необходимости такого реально правомерного поведения всех участников общественных отношений, при котором бы не оставалось бы места для произвола, фактически достигалась всеобщность права, реализация субъективных прав»,³¹ и как особый режим общественной и государственной жизни, определяющий ее подчинение закону.

Учитывая такую многоаспектность данной категории, возникает вопрос: о чем, о какой трактовке законности идет речь в ст. 1 Закона о прокуратуре? Как представляется, о последней, что прямо следует из формулировки этой нормы: цель деятельности прокуратуры — обеспечение верховенства закона и законности, т. е. подчинение всех сфер жизни общества и государства его предписаниям. Причем, ключевым здесь является использованный законодателем термин — *обеспечение*, который следует отличать от термина «достижение законности», которым обычно обозначают акт претворения требований закона в жизнь. Разница в терминологии здесь носит определяющий характер, так как «обеспечение» — это внешнее воздействие, деятельность, осуществляемая извне, сторонним органом, которым по отношению к поднадзорному органу или организации является прокуратура. Целью обеспечения является подчинение деятельности объекта надзорной деятельности требованиям закона. Именно это принципиально отличает прокурорский надзор от иных ведомственных контрольно-надзорных форм деятельности, которые предназначены не для обеспечения, а для *достижения* реализации требований законности самим государственным органом, что представляет собой, своего рода, «самообеспечительную» его деятельность, когда он сам, посредством

³¹ Алексеев С. С. Общая теория права. Том 1. М., Юридическая литература. 1991. С. 218–219.

внутренних ресурсов реализует требования законности в своей деятельности.

Здесь можно возразить: если обеспечительный по отношению к требованиям верховенства закона и законности характер прокурорского надзора отличает его от ведомственной контрольно-надзорной деятельности, то как быть с судебным контролем? Это тоже, по сути, обеспечительная деятельность, так как она также осуществляется посредством внешнего властного воздействия суда на общественные отношения и поведение конкретных субъектов права. И, в целом, это верное замечание. Однако здесь нужно учитывать направление этого воздействия. Судебный контроль, который нужно отличать от деятельности судов по разрешению конституционных, гражданских, уголовных, административных, арбитражных и гражданских дел, осуществляется в узкоспециализированной сфере — он призван обеспечивать конституционные права и свободы граждан. И с этой точки зрения, судебный контроль не конкурирует с прокурорским надзором — он его дополняет.

В-третьих, прокурорский надзор от других форм надзорной деятельности отличает широта его объекта, его универсальность. Этот признак прокурорско-надзорной деятельности является прямым следствием той цели, на реализацию которой направлен прокурорский надзор.

Вопрос о том, что следует понимать под объектом прокурорского надзора, как и многие другие проблемы этой отрасли правового знания, относятся к числу традиционно дискутируемых в науке. В частности, в советской правовой теории неоднократно обращалось внимание на неопределенность его формулировки на нормативном уровне и смешение данной категории с похожей по смыслу категорией предмета прокурорского надзора,³² что, в общем-то, объяснимо, так как и объект, и предмет деятельности зачастую определяют идентично, как некую сущность или явление, на которое направлены действия субъекта.

Следует признать, что ныне действующее законодательство гораздо четче регламентирует объект и предмет прокурорского надзора. Более того, предмет той или иной отрасли прокурорского надзора нормативно закреплён, чего не было в нормативно-правовых актах прошлых лет.

Итак, если исходить из того, что объект любой деятельности — это то, на что направлены усилия ее субъекта, *объектом прокурорского надзора следует признать правовую деятельность поднадзорных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и учреждений, а также их должностных лиц*. При этом, обращает на себя внимание то обстоятельство, что это может быть деятельность самого широкого круга субъектов права, безотносительно их ведомственной принадлежности. Конечно, прокурорский надзор имеет известные преде-

³² См., например: Гаврилов В. В. Указ соч. С. 10–14.

лы, о которых речь пойдет ниже. Однако, все же, в целом объект прокурорского надзора универсален.

Что касается предмета прокурорского надзора, им являются *конкретные акты реализации правовых предписаний поднадзорными субъектами*. Закон о прокуратуре для каждой отрасли прокурорского надзора определяет свой предмет, однако указанное определение позволяет дать целостную трактовку этой категории. Учитывая, что акт реализации нормы права заключается в ее использовании, исполнении, соблюдении и применении, к предмету прокурорского надзора относятся: 1) соблюдение Конституции РФ, 2) исполнение требований федерального закона поднадзорными субъектами и 3) соблюдение ими прав и свобод человека и гражданина; 4) соответствие закону их правоприменительных решений (правовых актов).

В-четвертых, являясь одной из форм надзорной деятельности государства, прокурорский надзор отличается от других ее форм спецификой субъекта — этот вид контрольной деятельности государства может осуществляться исключительно органами прокуратуры и, непосредственно, ее должностными лицами — работниками прокуратуры.

В-пятых, прокурорский надзор отличают от других форм надзорной деятельности государства используемые при его осуществлении средства, совокупность которых установлена федеральным законодательством. К их числу можно отнести как конкретные полномочия прокуроров, которыми закон их наделил для осуществления надзорной деятельности, так и «акты прокурорского реагирования — закрепленные в специальных документах решения прокурора, с помощью которых он реагирует на выявленные вследствие применения правовых средств надзора правонарушения»³³.

Перечень этих средств носит исчерпывающий характер, а сами они могут применяться исключительно прокурорами. Ни одно другое должностное лицо, представляющее какой-либо контрольно-надзорный орган, не может использовать средства прокурорского надзора.

И, наконец, *в-шестых*, прокурорский надзор — это процедурная деятельность. Конечно, эта процедура не так детально регламентирована, как например, судебная деятельность, однако, тем не менее, эта процедура есть, и в общем виде она регламентирована положениями Закона о прокуратуре. Именно этот базовый для прокурорско-надзорной деятельности нормативный документ определяет основания и сроки производства прокурорских проверок, перечень полномочий прокурора при их осуществлении, права и обязанности поднадзорного субъекта, акты прокурорского реагирования на выявленные в ходе проверки нарушения закона и т. д.

³³ Кесарева Т. П. Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие. М.: Университет прокуратуры РФ, 2019. С. 4–5.

Единственным исключением из сказанного является такая отрасль прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Согласно ст. 30 Закона о прокуратуре надзорные полномочия прокурора в этих сферах правовой деятельности, а, следовательно, и порядок их осуществления, устанавливаются, в первую очередь, уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами.

Обобщая изложенное, *прокурорский надзор* можно определить как *осуществляемый прокуратурой путем применения установленных законом средств, вид государственной управленческой деятельности, направленный на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.*

Рассматривая теоретические основы прокурорско-надзорной деятельности, нельзя не остановиться на проблеме определения *пределов прокурорского надзора*. При всем универсализме этого вида государственной контрольно-надзорной деятельности, говорить о всеобщем характере прокурорского надзора можно с известной долей условности. Да, он, в отличие от ведомственной контрольно-надзорной деятельности и даже судебного контроля, гораздо более универсальный инструмент обеспечения верховенства закона и законности, но в то же время его использование сопряжено с известными ограничениями.

О каких ограничениях идет речь? Обратимся, в первую очередь, к законодательным положениям. Именно в Законе о прокуратуре содержится ряд общих установлений, которые ограничивают надзорные полномочия прокурора. Речь идет о ч. 2 ст. 21 этого нормативного документа, который устанавливает, что:

- при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры *не подменяют иные государственные органы;*
- надзорные прокурорские проверки, по общему правилу, могут производиться на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, при том, что эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

В указанных требованиях Закона о прокуратуре содержится сразу три важнейших ограничения прокурорско-надзорных полномочий.

Первое. Учитывая многообразие государственных органов, уполномоченных осуществлять контрольно-надзорные полномочия, закон прямо указывает, что органы прокуратуры не вправе осуществлять те формы контрольно-надзорной деятельности, которые для тех или иных сфер государственной или общественной жизни обязаны осуществлять специально уполномоченные на то государственные структуры. Проще говоря, прокуратура не может работать за различные ведомственные «надзоры»,

которые обязаны осуществлять надзорную деятельность в пределах своей сферы деятельности.

Более того, сами контролирующие органы поднадзорны прокуратуре, а, следовательно, их деятельность — это объект прокурорского надзора. Это следует из приказа Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Согласно данному приказу, в случае выявления фактов бездействия со стороны органов контроля в вопросах выявления и пресечения правонарушений, законности и полноты мер, принятых ими по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, прокурорам надлежит ставить вопрос об ответственности руководителей этих контролирующих органов.

Второе. Закон о прокуратуре РФ прямо указывает, что проведение прокурорских проверок возможно только при наличии конкретной информации о фактах правонарушений. Соответственно, по общему правилу, прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов осуществляется не на регулярной основе (в плановом порядке), а по поступившему сигналу о нарушении закона или ущемлении прав, свобод и законных интересов граждан.

При этом приказ Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 устанавливает, что помимо заявлений и обращений граждан и организаций о нарушениях закона, а также информации, распространенной через средства массовой информации, поводом для проведения прокурорской проверки могут стать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Ведя речь об этом аспекте пределов полномочий прокурора по надзору, нужно учитывать и тот факт, что это лишь общее правило, из которого имеются исключения, установленные все тем же приказом Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195. В частности, на регулярной основе, т. е. вне зависимости от поступления в органы прокуратуры информации о нарушении закона, они должны:

- осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными (представительными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами;
- обеспечить надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов РФ, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральным законам, для чего прокурорам надлежит наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе;

- проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста;
- проверять исполнение законов при содержании в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, депортации и реадмиссии не реже одного раза в месяц;
- в целях обеспечения профилактической направленности прокурорского надзора — систематически проверять исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, соблюдение законодательства органами Федеральной службы войск национальной гвардии РФ при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности, а также при осуществлении вневедомственной охраны.

Кроме того, специальные правила о периодичности проведения прокурорских проверок устанавливаются Законом о прокуратуре и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ применительно к специальным направлениям прокурорского надзора.

Так, например, приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» предписывает систематически проверять обоснованность содержания лиц в камерах административно-задержанных, пресекая случаи задержания подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях, что еще 10–15 лет назад, к сожалению, было весьма распространено.

Кроме того, этот же приказ Генеральной прокуратуры требует от прокуроров регулярных проверок законности содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, а также постоянного контроля состояния соблюдения конституционных прав и свобод граждан в каждой стадии уголовного судопроизводства.

Периодичность проверочной деятельности прокуроров устанавливается и Приказом Генеральной прокуратуры от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», где прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, военным прокурорам — на гауптвахтах, предписывается ежемесячно проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и осужденных.

Приведенных примеров вполне достаточно, чтобы уверенно утверждать: правило о том, что прокурорские проверки могут производиться на

основании информации о нарушениях законов, поступивших в органы прокуратуры, носит общий характер, и имеет массу исключений.

И, *третье*. Средства прокурорского надзора, согласно смыслу закона можно применять исключительно в тех случаях, когда подтвердить или опровергнуть сведения, содержащиеся в сообщении о правонарушении, ставшим поводом для прокурорской проверки, «нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки». Это положение закона подчеркивает особый характер прокурорской деятельности, необходимость экономного «расходования» сил и средств, которыми располагает прокуратура.

Такое отношение к прокурорско-надзорным средствам вполне объяснимо: прокуратура просто физически не обладает людскими и материальными ресурсами в таком количестве, чтобы реагировать на каждое сообщение о возможном факте правонарушения. Соответственно, если в орган прокуратуры поступила информация о возможном правонарушении, однако его проверка и разрешение возможны без использования средств прокурорского надзора, то это сообщение направляется прокуратурой для исполнения в тот государственный орган, который наделен соответствующими контрольно-надзорными полномочиями. Прокуратура же в таком случае контролирует проверку и разрешение данного сообщения, тем самым осуществляя опосредованный надзор за законностью в данной сфере отношений.

Итак, как мы выяснили, законодательство, регламентирующее прокурорско-надзорную деятельность, содержит в себе ряд норм, прямо устанавливающих ее пределы. Однако этими ограничениями закон не исчерпывается. Некоторые из них могут быть установлены путем логического толкования Закона о прокуратуре. В частности, речь здесь может идти о пределах прокурорского надзора, связанных с его объектом и предметом.

Напомним, объектом прокурорского надзора является правовая деятельность поднадзорных органов, организаций, учреждений и их должностных лиц. Их круг очень широк — отсюда и универсализм объекта прокурорского надзора. Однако, при всей его широте, ряд субъектов все-таки не поднадзорны прокуратуре.

В первую очередь не может быть объектом прокурорского надзора правовая деятельность физических лиц, если только они не имеют статуса индивидуального предпринимателя.

Во-вторых, не являются поднадзорными по отношению к органам прокуратуры суды РФ.

В-третьих, не относится к объектам прокурорского надзора правовая деятельность главы государства — Президента РФ. Конституционность, а также законность его действий и решений — Указов Президента РФ — это объект конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом РФ.

И, в-четвертых, вне внимания прокуратуры остаются деятельность и решения высшего законодательного органа нашей страны — Федерального Собрания РФ, что вполне логично, при том, что деятельность и решения законодательных (представительных) органов субъектов РФ поднадзорны прокуратуре. Логика данного ограничения вытекает из подзаконного характера деятельности прокуратуры, призванной обеспечить верховенство закона на территории РФ. Федеральное Собрание РФ — это единственный государственный орган, который обладает суверенным правом творить закон — условие и критерий законности, руководствуясь которым и осуществляют свою деятельность органы прокуратуры. Исходя из этого, признание Федерального Собрания РФ поднадзорным прокуратуре субъектом выглядит абсурдным.

Что касается пределов прокурорского надзора относительно его предмета, они определяются его отраслью.

Общие ограничения здесь связаны с его базовой отраслью — надзором за исполнением законов. Уже из ее названия видно, что в его предмет не входят Конституция РФ и правовые акты высшего законодательного органа — Федерального собрания РФ. Кроме того, учитывая, что деятельность Президента РФ также не поднадзорна прокуратуре, следует исключить из предмета прокурорского надзора и его действия и решения.

Дальнейшие ограничения прокурорского надзора по предмету не носят столь очевидного характера и требуют системного толкования закона. Примером таковых могут рассматриваться положения ст. 37 УПК РФ, согласно которым прокурор осуществляет надзор за *процессуальной* деятельностью органов дознания и предварительного следствия. В данной норме обращает на себя внимание тот факт, что уголовно-процессуальные средства прокурорского надзора, предусмотренные ст. 37 УПК РФ, распространяются исключительно на процессуальные аспекты деятельности органов предварительного расследования. В то же время, иная деятельность этих органов, не являющаяся уголовно-процессуальной, может контролироваться прокурорами в рамках деятельности по надзору за исполнением законов, но в предмет надзора за деятельностью органов предварительного расследования не попадает.

Это лишь один из примеров, указывающих на специальные ограничения применения средств прокурорского надзора и, как представляется, дать их исчерпывающий перечень невозможно, что объясняется как подвижностью законодательства, так и изменениями акцентов в деятельности самих органов прокуратуры, что прослеживается в содержании организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ.

В то же время некоторыми авторами предпринимались и предпринимаются попытки сформулировать критерии, руководствуясь которыми было бы возможно «распознать», входит ли данное действие или решение

поднадзорного органа, организации, учреждения или должностного лица в предмет соответствующей отрасли прокурорского надзора.

Интересную систему таких критериев предложил О. В. Воронин, который включил в них следующие:

- зависимость или неравное положение одного из участников данного правоотношения по отношению к поднадзорному субъекту;
- обладание поднадзорным участником правоотношения существенными возможностями по ограничению прав других;
- невозможность реализации данного правоотношения в обычном порядке;
- отсутствие судебного или иного исключительного порядка охраны прав участников данного правоотношения³⁴.

Ее, в целом, можно принять за основу, несколько уточнив. В частности, думается, что не лишним бы здесь выглядел еще один критерий — причинение или опасность причинения вреда участниками данных правоотношений публичным интересам. Для иллюстрации приведем пример. Допустим, две организации в рамках осуществления ими коммерческой деятельности заключают гражданско-правовой договор, что по общему правилу не попадает в предмет ни одной из отраслей прокурорского надзора — согласно ч. 1 ст. 1 Гражданского кодекса РФ «гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты». Здесь стороны договора вправе защищать свои интересы в судебном порядке. Соответственно, сообщение одной из сторон договора о нарушении закона с другой его стороной, направленное в прокуратуру должно остаться без реакции.

А теперь представим, что заключив этот договор, его стороны, удовлетворив свои интересы, причинили вред публичным (общественным или государственным, не важно) интересам. Должна ли прокуратура вмешаться? Становятся ли их гражданско-правовые отношения предметом внимания органов прокуратуры? Думается, что да.

Контрольные вопросы:

1. Какое место занимает надзорная деятельность среди всех направлений деятельности прокуратуры?
2. Как бы вы соотнесли категорию «прокурорский надзор» с категорией «государственная контрольная деятельность»? Как соотносится прокурорский надзор с ведомственным и судебным контролем?
3. Дайте понятие прокурорского надзора и определите его признаки.

³⁴ Воронин О. В. Указ. соч. С. 67.

4. Какова цель прокурорского надзора?
5. Чем объект прокурорского надзора отличается от его предмета?
6. Какие пределы прокурорского надзора установлены Законом о прокуратуре?
7. Что может рассматриваться как повод для прокурорской проверки?
8. Какие пределы прокурорского надзора по его предмету вы знаете?

4.2 Отрасли прокурорского надзора и надзорные полномочия прокуроров

Несмотря на то, что сама категория «отрасль прокурорского надзора», на первый взгляд, выглядит несколько устаревшей, на самом деле ее смысл вполне отвечает своему назначению, с одной стороны, обособляя направления прокурорского надзора друг от друга, а с другой — позволяя отграничить само понятие «прокурорский надзор» от категории «направления деятельности прокуратуры».

В настоящий момент Закон о прокуратуре РФ выделяет пять отраслей прокурорского надзора, каждая из которых характеризуется своим предметом, пределами, полномочиями прокурора и актами прокурорского реагирования.

К ним относятся:

1. Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

4. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

5. Надзор за исполнением законов судебными приставами.

Общие положения, регламентирующие порядок реализации прокурорами надзорных полномочий в целом, содержатся в разделе III Закона о прокуратуре. Кроме того отдельные аспекты организации прокурорского надзора по его отдельным отраслям отражены в многочисленных организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ — приказах и указаниях.

Надзор за исполнением законов (общий надзор). Данная отрасль надзора (еще именуемая «общим надзором») является его базовым направлением. В каком-то смысле все иные отрасли надзора, исключая разве что надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, есть разновидности общего надзора, в какой-то период времени обособившиеся в отдельные отрасли.

Регламентации надзора за исполнением законов посвящены нормы главы 1 раздела III Закона о прокуратуре. Кроме того, отдельные организационные вопросы этого вида прокурорско-надзорной деятельности регламентируют приказы Генеральной прокуратуры от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и достаточно большой массив других организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры, посвященных реализации надзорных полномочий прокурора в экономической сфере, в сфере экологии, в таможенной сфере, исполнения законов на транспорте, исполнения законов об административных правонарушениях, за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействия коррупции, за исполнением законов о противодействии экстремизму и терроризму и др.

Объект надзора за исполнением законов — правовая деятельность федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Перечень поднадзорных субъектов, правовая деятельность которых составляет объект надзора за исполнением законов, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию

Предмет данной отрасли прокурорского надзора определен в ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. В его структуру входят:

- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, всеми вышеуказанными субъектами;
- соответствие законам правовых актов, издаваемых ими.

Предмет надзора за исполнением законов носит общий характер, получая конкретизацию при реализации прокурорами своих полномочий, применительно к надзору за исполнением конкретных законов в определенной сфере.

Ст. 22 Закона о прокуратуре предусматривает перечень полномочий прокурора при осуществлении общего надзора. Таковыми являются:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов;
- иметь доступ к их документам и материалам;
- проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены Законом о прокуратуре;
- требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;
- требовать проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Реализация этих полномочий происходит, в первую очередь, в ходе прокурорских проверок, порядок и сроки проведения которых установлены ст. 21 Закона о прокуратуре.

Проверка исполнения законов, как уже указывалось, по общему правилу, проводится прокурором на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

При поступлении такой информации решение о проведении проверки, в котором указываются цели, основания и предмет проверки, принимает прокурор или его заместитель. Оно доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

При этом, если в ходе проверки, в силу полученных сведений, требуется корректировка предмета проверки, прокурор или его заместитель могут принять мотивированное решение о расширении предмета проверки или решение о проведении новой проверки, которое доводится до сведения проверяемого субъекта, также не позднее дня его принятия.

Срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен. Срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им его заместителем.

В случаях, указанных в ч. 6 ст. 21 Закона о прокуратуре, проведение проверки может быть приостановлено. Такими случаями являются как факты, связанные с объективной невозможностью завершить проверку в установленный срок, так и обстоятельства, вызванные противоправным поведением проверяемого, а именно:

- есть необходимость проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения указанной проверки;
- проверяемый орган (организация) своими действиями (бездействием) препятствует проведению проверки, что приводит к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения;
- непредставление истребованной информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных для их представления сроков, что приводит к невозможности завершения проверки в пределах срока ее проведения.

Что интересно, Закон о прокуратуре допускает неоднократное приостановление проведения проверки. Однако общий срок всех приостановлений не может превышать шести месяцев. В исключительных случаях, когда в течение этого срока приостановления проверки получить необходимые информацию, документы и материалы по-прежнему не удалось, срок приостановления проверки может быть продлен решением Генерального прокурора РФ или уполномоченного им заместителя, но не более чем еще на шесть месяцев.

Возобновление проверки после отпадения оснований ее приостановления производится решением прокурора или его заместителя.

Кроме срока, на который проверка была приостановлена, в ее срок, согласно ч. 9 ст. 21 Закона о прокуратуре РФ также не включаются:

- срок между датой окончания сроков для предоставления необходимой информации, документов и материалов или их копий, установленных законом и датой их предоставления;

- срок, вновь установленный прокурором, для предоставления документов, если проверяемый орган (организация) в течение срока, установленного законом для представления запрашиваемых статистической и иной информации, документов и материалов или их копий, уведомляет прокурора в письменной форме с изложением объективных причин о невозможности их представления в установленный срок.

Обо всех решениях, связанных со сроками проверки, а именно об их продлении, приостановлении, возобновлении руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) уведомляются в течение двух дней со дня принятия соответствующего решения.

По итогам проверки прокурор, в зависимости от ее итогов, либо составляет акт проверки, если нарушений закона не выявлено, либо выносит акт прокурорского реагирования, речь о которых пойдет в следующем параграфе данной главы.

Проведение повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка, допускается в исключительных случаях, а именно по новым или вновь открывшимся обстоятельствам или если по истечению месячного срока, установленного законом для устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ признает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью в нашем государстве, а их соблюдение и защиту — его приоритетной обязанностью.

Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется не только путем их использования самими носителями этих прав и свобод. Важнейшим средством их воплощения в жизнь является правозащитная деятельность государства, осуществляемая, в том числе и прокуратурой РФ, в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Объект данной отрасли прокурорского надзора — правовая деятельность той же группы субъектов, которая указана в ст. 21 Закона о прокуратуре, а именно федеральных органов исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а

также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. С этой точки зрения объект данной отрасли надзора идентичен объекту надзора за исполнением законов.

Более того, если исходить из теоретических основ механизма реализации норм права, можно отметить еще более тесную связь между этими отраслями прокурорского надзора. Как известно, исполнение и соблюдение — это формы реализации права, а поэтому природа надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан идентична. Отличает же их предмет надзора. Если предметом общего надзора является исполнение обязанностей указанными выше субъектами и их правоприменительная деятельность, то предметом рассматриваемой его отрасли — другая форма реализации правовых предписаний, а именно — соблюдение ими запретов, связанных с реализацией прав и свобод человека и гражданина, что определено ст. 26 Закона о прокуратуре.

Точно так же, как в случае с надзором за исполнением законов, указанный предмет надзора за соблюдением прав и свобод носит общий (родовой) характер, а, следовательно, его конкретизация происходит посредством надзора за соблюдением прав и свобод, предусмотренных конкретными нормативными актами. Так, в частности, если свести эти права и свободы в группы, можно выделить следующие сферы реализации прокурорско-надзорных полномочий за соблюдением прав и свобод человека и гражданина:

- надзор за соблюдением политических прав и свобод человека и гражданина (избирательного права, права на участие в референдумах, соблюдением законов о средствах массовой информации, соблюдением права на объединения и др.);

- надзор за соблюдением социальных прав (трудовых прав, прав на медицинскую помощь, обеспечения лекарственными препаратами, пенсионных прав, прав инвалидов и др.);

- надзор за соблюдением прав несовершеннолетних (права на образование, прав несовершеннолетних в сфере трудовых отношений, прав детей-инвалидов, жилищных прав несовершеннолетних, прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.).

Как видим, предмет правозащитной деятельности прокурора чрезвычайно разнообразен. Однако п. 6 приказа Генпрокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ориентирует прокуроров на использование прокурорских полномочий, прежде всего, для защиты прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Пределы прокурорского надзора данной отрасли законодательно ограничены положениями ч. 2 ст. 26, согласно которой органы прокуратуры при его осуществлении не могут подменять иные государственные

органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и вправе вмешиваться, в связи с осуществлением этого надзора в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Интересен вопрос о том, кто, какие субъекты попадают в сферу правозащитной деятельности прокуратуры. Ответ на него вытекает из названия данной отрасли надзора — надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что означает, что прокуратура обязана защищать не только права российских граждан, но и права иностранных граждан и лиц без гражданства, в пределах их прав, которыми они располагают на территории нашей страны. Т. е., по сути, пределы правозащитной деятельности прокуратуры в данной сфере зависят не от факта гражданства, а от объема тех прав и свобод, которыми располагает защищаемый субъект. В этой связи п. 7.5 приказа Генпрокурора РФ от 07.12.2007 № 195 предписывает прокурорам при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства особое внимание уделять вопросам исполнения законов в сфере миграции в деятельности соответствующих территориальных подразделений МВД России и других контролирующих (надзирающих) и правоохранительных органов. Систематически, не реже одного раза в месяц, требуется проводить проверки исполнения законов при содержании в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы России, депортации и реадмиссии.

Что касается объема полномочий прокурора в этой сфере прокурорского надзора, нужно отметить, что полномочия, которые предусмотрены ст. 22 Закона о прокуратуре как средства осуществления надзора за исполнением законов, применимы и к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Однако при осуществлении данного вида надзора прокурор дополнительно располагает также следующими полномочиями. Он вправе:

- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимать меры по предупреждению и пресечению правонарушений, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного ущерба.

При этом (что также нужно учитывать, характеризуя надзор за соблюдением прав и свобод) обращение человека в органы прокуратуры за защитой своих прав и даже принятие ими соответствующего решения, *не препятствует его обращению с аналогичной жалобой или заявлением в суд*. Таким образом, прокурорско-надзорная деятельность никоим образом не подменяет собой судебной защиты прав и свобод, неотъемлемое право на которую принадлежит каждому.

Многоаспектность предмета надзора за соблюдением прав и свобод влечет известные сложности для его осуществления на практике. Прокуратура, повторим, не располагает достаточными ресурсами для осуществления постоянного надзора «всего и вся». А поэтому важнейшее значение приобретает мониторинговая деятельность прокуратуры, оперативный анализ результатов которой позволяет ей наиболее эффективно осуществлять надзор в пределах поднадзорной территории. С этой целью организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ предписывают ее органам не только на регулярной основе вести прием граждан, но и самим активно выявлять факты нарушения законности. Для этого органам прокуратуры необходимо выезжать в регионы со сложной криминогенной обстановкой, отдаленные и труднодоступные населенные пункты, предприятия с социально-экономическими проблемами. Эти же задачи призвано решать создание временных приемных Генерального прокурора РФ в различных субъектах РФ, зарекомендовавших себя как эффективный институт, позволяющий оперативно наладить обратную связь между органами прокуратуры и гражданами.

Пунктом 1.3 указания Генпрокурора РФ от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» предписано расширить практику приема населения с использованием мобильных и временных приемных Генеральной прокуратуры РФ, прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров в местах чрезвычайных происшествий и стихийных бедствий.

Важнейшей составляющей надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является и профилактическая деятельность прокуратуры, что прямо следует из п. 14 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195. Для этого вся поступившая в прокуратуру информация подлежит обобщению и анализу, по итогам чего составляются справки, на основании которых можно сделать вывод о состоянии законности на определенной территории или в конкретной сфере государственной и общественной жизни. При наличии значительных колебаний в показателях, это может стать поводом для проверки.

Важным средством эффективности надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является осуществление прокурорско-надзорной деятельности на основе внедрения принципа гласности: гражданам, общественным организациям, СМИ должна предоставляться возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка. Информация должна регулярно предоставляться органам публичной власти, а также населению.

По результатам проведения проверки в случае выявления нарушений вносятся акты прокурорского реагирования. Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в 10-дневный срок со дня ее завершения

составляется акт по установленной Генеральным прокурором РФ форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

В соответствии с п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке административного и гражданского судопроизводства, прокурор предъявляет и поддерживает в судах иски в интересах пострадавших граждан.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Главной особенностью данного направления прокурорского надзора является то обстоятельство, что оно, по сути, включает в себя две самостоятельные его отрасли: надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование и надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД). Такой вывод становится вполне очевидным, если проанализировать правовую природу его объектов, объединенных по какой-то причине законодателем в единую отрасль, т. е., собственно говоря, предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельности. Известно, что эти формы правоохранительной деятельности осуществляются различными субъектами, статус которых принципиально не совместим (достаточно сказать, что лицо, осуществлявшее оперативно-розыскные мероприятия по уголовному делу не может осуществлять по нему дознание, следователь же в принципе не может осуществлять ОРД), в различных формах, различными средствами и в совершенно разных правовых условиях. Исходя из этого, представляется, что нет никаких оснований говорить и об общности предмета, пределов, а также полномочий прокурора по надзору за органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, а поэтому в дальнейшем, несмотря на Закон о прокуратуре, мы будем вести речь об этих направлениях надзора, как о двух его самостоятельных отраслях.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование. Как известно, исходя из форм предварительного расследования, к числу таких органов относятся органы предварительного следствия и органы дознания. Органами предварительного следствия в настоящее время являются органы Следственного комитета РФ, а также следственные подразделения органов внутренних дел и Федеральной службы безопасности РФ.

Перечень органов дознания более обширен. Согласно ст. 40 УПК РФ к их числу отнесены:

- 1) органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, подразделения, пункты) полиции;
- 2) органы принудительного исполнения Российской Федерации;
- 3) начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Россий-

ской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов;

4) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Кроме того, п. 1 ч. 1 этой статьи уголовно-процессуального закона включает в их число также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. При этом, если системно толковать положения УПК РФ и нормы Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», не все органы, указанные в ст. 13 этого Закона могут быть отнесены к органам дознания. Исходя из круга осуществляемых полномочий, к их числу относятся, кроме уже упомянутых в ст. 40 УПК РФ органов внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности, таможенные органы и органы Федеральной службы исполнения наказаний.

Определив круг поднадзорных субъектов, перейдем к определению объекта надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, тем более что из наименования этой отрасли надзора, данного в Законе о прокуратуре, совершенно не понятно, чем ее объект отличается от объекта общего надзора, которым также является правовая деятельность федеральных органов исполнительной власти, к числу которых относятся и каждый из указанных органов, и Следственный комитет РФ.

Конкретизацию объекта надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, как представляется, следует осуществлять посредством анализа прокурорских полномочий по его осуществлению. Сразу оговоримся, — Закон о прокуратуре их не содержит. Однако ч. 1 ст. 30 данного нормативного акта устанавливает, что полномочия прокурора по надзору за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное расследование, содержатся в уголовно-процессуальном законодательстве РФ, из чего следует, что объектом данной отрасли прокурорского надзора является не просто правовая, а именно *уголовно-процессуальная деятельность* органов предварительного расследования.

Косвенно на это обстоятельство указывает тот факт, закон в формулировке названия данного направления надзора использует словосочетание «органы, *осуществляющие* предварительное расследование», что также можно трактовать в том смысле, что его объект не все формы деятельности органа предварительного расследования, а именно тот их сегмент, который связан с производством по уголовному делу.

Содержание объекта надзора за исполнением законов органами предварительного расследования определяет структуру его предмета, в которую должна быть включена вся совокупность уголовно-процессуальных актов, осуществляемых органами предварительного расследования, т. е. и совершаемые ими уголовно-процессуальные действия, и принимаемые ими уголовно-процессуальные решения. При этом, как

представляется, несмотря на то, что Закон о прокуратуре называет это направление прокурорского надзора надзором «за исполнением законов органами, осуществляющим *предварительное расследование*», в их число, несомненно, должны быть включены все уголовно-процессуальные акты, включая уголовно-процессуальные действия и решения органов предварительного расследования, осуществляемые ими в стадии возбуждения уголовного дела.

На это обстоятельство указывает и содержание профильных приказов Генеральной прокуратуры: приказа от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования» и приказа от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

В частности, первый из них, например, содержит следующее предписание для прокуроров: «Систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Не реже одного раза в месяц осуществлять выезды в поднадзорные следственные органы, где проводить сверку данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, сводках органов внутренних дел, использовать сведения медицинских и иных учреждений и организаций, а также информацию, содержащуюся в публикациях в СМИ и информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", обращениях граждан, поступивших в прокуратуру». Оно является непосредственным развитием полномочия прокурора, закрепленного в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, уполномочивающей прокурора проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1.2 приказа Генпрокуратуры от 17.09.2021 № 544).

Точно также обстоят дела и с надзором за процессуальной деятельностью органов дознания: в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 19.01.2022 № 11 также содержатся положения, регламентирующие вопросы организации прокурорского надзора за их процессуальной деятельностью в стадии возбуждения уголовного дела (п. 6, 8, 9, 14).

Изложенное позволяет рекомендовать законодателю изменить название рассматриваемого направления прокурорского надзора, предложив как вариант следующее его наименование — «прокурорский надзор за исполнением уголовно-процессуального законодательства органами предварительного расследования». Такой его вариант, думается, в большей степени отражает его истинную сущность.

Несколько слов непосредственно о полномочиях прокурора по надзору за этой сферой. Как уже было упомянуто, согласно ч. 1 ст. 30 Закона о прокуратуре они устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Соответственно, для их анализа обратимся к ст. 37 УПК

РФ, предусматривающей полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовному делу. При этом нужно учитывать, что в этой норме, наряду с его надзорными полномочиями, содержатся также и его полномочия по уголовному преследованию и процессуальному руководству органами дознания, а поэтому непосредственно надзорными здесь могут быть признаны лишь следующие:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;
- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;
- рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;
- возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков.

Особняком в ряду надзорных полномочий прокурора, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, стоит его полномочие, предусмотренное п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, согласно которому прокурор при выявлении нарушений уголовного законодательства выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. Несомненно, это надзорное полномочие прокурора, однако, отнести его к полномочиям по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного расследования нельзя. Указанное в данной норме постановление — это акт прокурорского реагирования на выявленное нарушение уголовного закона, а поэтому само полномочие по его вынесению необходимо рассматривать как средство реализации прокурорско-надзорных полномочий в рамках общего надзора или надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Согласно ст. 1 ФЗ от 12.08.1995 № 144-ФЗ (далее — Закон об ОРД), оперативно-розыскной является вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями уполномоченных на то государственных органов, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Как было упомянуто выше, этот вид правоохранительной деятельности принципиально отличается от уголовно-процессуальной деятельности, хотя и сопутствует ей. Различие их правовой природы является самым веским основанием для отграничения этого направления прокурорского надзора от надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Еще одной его особенностью, также обусловленной специфическим характером оперативно-розыскной деятельности, является то обстоятельство, что и Закон о прокуратуре и Закон об ОРД, крайне скупо упоминают о средствах этого надзора.

В частности, Закон о прокуратуре отсылает к законодательству, регламентирующему оперативно-розыскную деятельность, а тот, в свою очередь, содержит в себе статью 21, в самых общих чертах регламентирующую прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью. Согласно ей, руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по требованию надзирающих прокуроров, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. При этом прокуроры должны обеспечить защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах.

Гораздо подробнее организационные аспекты осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, регламентированы в профильном приказе Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

Объектом данного надзора, согласно п. 4 данного приказа являются

1) исполнение законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также 2) соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, компьютерной информации; прав и законных интересов юридических лиц; установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Конкретизирован в приказе и *предмет надзора* за оперативно-розыскной деятельностью. Пункт 6 данного организационно-распорядительного акта Генеральной прокуратуры определяет, что уполномоченные прокуроры в его рамках должны проверять:

1) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений;

3) законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, разрешение на проведение которых даны судом;

4) наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения.

5) законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на сбор данных, необходимых для принятия решений, указанных в ч. 2 ст. 7 Закона об ОРД, а именно: о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; о допуске к участию в оперативно-розыскной деятельности или о доступе к материалам, полученным в результате ее осуществления; об установлении или о поддержании с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий; по обеспечению безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; о предоставлении либо об аннулировании лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности, о переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензии, о выдаче (о продлении срока действия, об аннулировании) удостоверения частного охранника; о достоверности сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии до-

статочных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены в результате террористической деятельности, но не ранее установленного факта начала участия лица, совершившего террористический акт, в террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества.

6) наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд;

7) соблюдение перечня оперативно-розыскных мероприятий, определенного Законом об ОРД;

8) соблюдение установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела, в том числе находящиеся на архивном хранении;

9) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

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

11) наличие оснований для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий в случаях, указанных в законе;

12) законность проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании запроса, направленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции, в целях добывания информации, необходимой для принятия решений о назначении на соответствующие должности, указанные в ч. 3 ст. 7 Закона об ОРД.

Также как и в других отраслях прокурорского надзора, основным его средством в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности является прокурорская проверка. Приказ Генеральной прокуратуры от

15 февраля 2011 г. № 33 устанавливает ряд организационных требований к ней.

Так, во-первых, проверка исполнения законов органами, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, может проводиться в связи со следующим поводами:

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

При этом приказ не исключает и производства таких проверок в плановом порядке, в том числе и по поручению вышестоящего прокурора.

При осуществлении проверки прокурор располагает достаточно обширными полномочиями, к которым в п. 9 приказа Генеральной прокуратуры от 15.02.2011 № 33 отнесены обязанности:

- а) знакомиться с представленными подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- б) получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона;
- в) требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;
- г) опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов;
- д) по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-розыскной

деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

е) вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В заключение необходимо сказать несколько слов о пределах прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Что касается его субъекта, приказ Генеральной прокуратуры от 15.02.2011 № 33 устанавливает, что проверки по обращениям о нарушениях Закона об ОРД, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении и решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, производятся прокурорами той прокуратуры, которой осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Если же предметом обращения являются действия должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, связанные с оперативным сопровождением уголовных дел, проверки по таким обращениям должны проводить уполномоченные прокуроры по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности с учетом требований, установленных приказом Генеральной прокуратуры от 07.05.2008 № 84 «О разграничении полномочий прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур» (см. раздел 3.2).

Имеются ограничения и по предмету таких проверок. Так, общее установление о возможности проверки оперативно-служебных документов ограничено следующими положениями приказа Генеральной прокуратуры от 15.02.2011 № 33:

- в ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки РФ и в органе внешней разведки Министерства обороны РФ могут быть проверены только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов;

- оперативно-служебные документы об осуществлении органами ФСБ РФ оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности могут быть проверены в порядке надзора только по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства РФ;

- законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, проверять исключительно при наличии жалоб граждан;

▪ сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, представляются прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Итогом проверки, осуществленной прокурором в порядке надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, при выявлении нарушений закона может стать один из актов прокурорского реагирования, установленных Законом о прокуратуре. При выявлении же нарушений уголовного законодательства, прокурор может воспользоваться его полномочием, установленным п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

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

Данное направление прокурорско-надзорной деятельности традиционно является самостоятельной отраслью прокурорского надзора. При этом, в отличие от предыдущей его отрасли, которая носит комплексный характер, включая в себя два совершенно разных объекта прокурорского надзора, рассматриваемая отрасль прокурорского надзора, наоборот, единая, несмотря на существенные отличия правовой регламентации тех направлений правовой деятельности, которые составляют ее объект. С него и начнем.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает, что права и свободы человека и гражданина в нашей стране могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности страны. Соответственно, правовой основой таких ограничений может стать только федеральный закон, к числу которых в первую очередь нужно отнести Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ.

Кроме них ряд положений, регламентирующих порядок исполнения таких мер уголовно-процессуального принуждения, как задержание подозреваемого и заключение под стражу, а также гарантии прав, свобод и законных интересов подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых они применены, содержатся в Федеральном законе от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Наконец, правовые основы оказания гражданам психиатрической помощи и их гарантии при этом, в том числе и в случаях, когда такие медицинские меры применены в принудительном порядке по решению суда, предусматриваются Законом РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях граждан при ее оказании».

Указанные документы, а также ряд международных нормативно-правовых актов устанавливают основания и порядок ограничения прав и свобод граждан, условия и режим их реализации, а также гарантии иных их прав и свобод, не подвергнутых умалению. Надзор за их исполнением, администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, согласно положениям профильного приказа Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2014 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», рассматривается Генеральной прокуратурой РФ как одно из важных направлений деятельности органов прокуратуры по защите конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, транзитно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах, содержащихся на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях, а также отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества.

Исполнение законов указанными субъектами, и есть *объект* данной отрасли прокурорского надзора. С этой точки зрения ее необходимо рассматривать в качестве специальной разновидности общего надзора, выделенной в отдельную отрасль исключительно по причине специфики ее объекта.

При этом приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2014 № 6 устанавливает ряд организационных особенностей его осуществления.

Во-первых, приказ определяет достаточно широкие возможности прокуроров по проведению плановых проверок законности в поднадзорных учреждениях. В частности, он предписывает прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, военным прокурорам — на гауптвахтах, ежемесячно проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных.

Кроме того, им устанавливается обязанность прокуроров организовать систематический надзор:

- за соответствием действующему законодательству приказов, указаний, распоряжений и постановлений, регламентирующих вопросы, связанные с исполнением уголовных наказаний, содержанием граждан под стражей, издаваемых администрациями следственных изоляторов, учреждений, исполняющих уголовные наказания, а также территориальных органов уголовно-исполнительной системы, командованием дисциплинарных и других воинских частей, опротестовывать их в случае противоречия закону;

- за исполнением требований закона при применении к осужденным условно-досрочного освобождения, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождении в связи с тяжелой болезнью, изменении вида исправительного учреждения и условий отбывания наказания осужденными, их переводе из одного исправительного учреждения в другое;

- за соблюдением прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу и осужденных при их направлении соответственно к месту производства следственных действий, отбывании наказания и перемещении из одного места отбывания наказания в другое под конвоем сотрудников специальных подразделений уголовно-исполнительной системы железнодорожным, воздушным, автомобильным и водным транспортом;

- не реже одного раза в квартал проверять соблюдение законности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, и иных мер уголовно-правового характера, осуществлении контроля за поведением освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций, исправительных центров и изолированных участков, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях, полиции, органов, правомочных согласно закону аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью, работниками органов местного самоуправления и организаций, в которых работают осужденные.

Естественно, указанные положения приказа не исключают возможность проведения прокурорских проверок и при конкретных обращениях граждан о фактах нарушения законности со стороны администраций поднадзорных органов учреждений.

Учитывая тот факт, что надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, представляет собой разновидность общего надзора, его *предмет* можно определить как совокупность осуществляемых ими правовых актов, включающую в себя как конкретные их правовые действия, так и правовые акты, выносимые ими в процессе осуществления этой деятельности.

Говоря о предмете данной отрасли надзора приказ, предписывает прокурорам добиваться неукоснительного соблюдения установленного законом порядка исполнения и отбывания лишения свободы, обеспечивающего охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, выполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания.

При этом особое внимание уделять фактам:

- смерти лиц, содержащихся в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, следственных изоляторах, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, дисциплинарных воинских частях, на гауптвахтах, организовывать проведение проверки обстоятельств их смерти, причин и условий, способствовавших этому;

- причинения заключенному под стражу, осужденному или иному лицу телесных повреждений либо наступления их смерти в результате применения сотрудником уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия с последующим направлением прокурору соответствующих материалов в течение 24 часов с момента их применения;

- использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения администрациями поднадзорных органов и учреждений физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

- незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, одиночные камеры, помещения камерного типа, единые помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарных воинских частей, перевода в строгие условия содержания;

- незаконного применения мер поощрения;

- неоказания медицинской помощи;

- ненадлежащего материально-бытового обеспечения;

- воспрепятствования подозреваемым, обвиняемым и осужденным в обжаловании действий и решений должностных лиц, нарушивших их права;

- несоответствия отчетных показателей вывода осужденных на работу фактическому положению дел;

- привлечения их к неоплачиваемым работам сверх установленного законом времени;

- предоставления подозреваемым, обвиняемым и осужденным не предусмотренных законом льгот, передачи им полномочий администрации.

Указывает приказ также и на необходимость обеспечения надзора за законностью:

- при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, а также при осуществлении контроля за поведением

условно осужденных и освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания;

- за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания; за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемыми или обвиняемыми, в отношении которых применены меры пресечения в виде запрета определенных действий, залога;

- за нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и соблюдением им возложенных судом запретов.

При этом при проверках прокурорам надлежит акцентировать внимание на исполнении требований закона о постановке осужденных, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений на учет и порядке направления для отбывания наказания, об обеспечении контроля за их поведением, о постановке на учет освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания и контроле за их поведением, о режиме и условиях содержания в исправительных центрах и изолированных участках, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях, профилактике нарушений установленного порядка отбывания наказания и привлечении к ответственности за уклонение от отбывания наказания, применении аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля, проведении с осужденными воспитательной работы, выполнении розыскных мероприятий, об участии сотрудников полиции в осуществлении контроля за поведением осужденных, а также на исполнении требований приговора администрациями организаций, командованием воинских частей, в которых работают осужденные или проходят службу осужденные военнослужащие, и органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие определенной деятельностью, запрещенной осужденным.

Особо в приказе оговорен предмет надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в следственных изоляторах, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, территориальных органах уголовно-исполнительной системы, которым является «законность проводимых мероприятий по обеспечению личной безопасности подозреваемых, обвиняемых и осужденных, персонала и иных лиц; по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию готовящихся и совершаемых преступлений и нарушений внутреннего распорядка указанных учреждений и органов; по розыску в установленном порядке подозреваемых, обвиняемых и осужденных, совершивших побег, а также осужденных, уклоняющихся от отбывания лишения свободы; по содействию в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными до прибытия в соответствующее учреждение».

В данной связи необходимо отметить, что этот вид деятельности оперативных подразделений ФСИН России исключен из предмета надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, являясь составной частью предмета рассматриваемой отрасли.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, в целом схожи с полномочиями по осуществлению общего надзора. Главным средством ее осуществления, все также, является прокурорская проверка. В ходе нее прокурор вправе:

- посещать в любое время (в том числе и в нерабочее) поднадзорные органы и учреждения;
- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;
- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера,;
- проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации поднадзорных органов и учреждений;
- требовать объяснения от должностных лиц;
- вносить протесты и представления;
- возбуждать производства об административных правонарушениях;
- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных;
- немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора;
- немедленно освобождать своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Если говорить об итоговых актах проверки, речь нужно вести все о тех же актах прокурорского реагирования, которые установлены законодателем в ст. ст. 23–25.1 Закона о прокуратуре. При выявлении же в ходе проверки признаков преступления, прокурор также может вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в

следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

Надзор за исполнением законов судебными приставами. Последней отраслью прокурорского надзора, специально выделяемой Законом о прокуратуре, является надзор за исполнением законов судебными приставами. При этом, как это ни странно, его раздел III, который, напомним, регламентирует именно прокурорско-надзорную деятельность, ни слова не посвящает ей. Автоматически, это сказывается и на освещении вопросов прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в специальной и учебной литературе. При этом обычно данное обстоятельство объясняется тем, что это очень специальное направление прокурорско-надзорной деятельности, а отсюда и узость ее объекта, и общая схожесть этого направления надзора с общим надзором.

Действительно, в какой-то мере с такими доводами можно согласиться. Однако, пока ст. 1 Закона о прокуратуре обособляет данное направление прокурорско-надзорной деятельности, мы не можем обойти его своим вниманием.

Правовую основу данной отрасли надзора, помимо Закона о прокуратуре, составляют также положения Указания Генеральной прокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

Согласно этому документу целью данного вида надзора является повышение эффективности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего деятельность судебных приставов, а именно Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», а также УПК РФ.

В ходе проведения проверок прокурорам надлежит обращать внимание на обеспечение:

- законности принимаемых решений;
- своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- уважения чести и достоинства гражданина;
- неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Именно это составляет *предмет* данного вида прокурорско-надзорной деятельности.

Особенностью осуществления прокурорский надзор за исполнением законов за деятельностью судебных приставов, в частности при проверке жалоб на неправомерные действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, является то, что неоконченные исполнительные производства должны изучаться прокурорами исключительно в подразделениях

службы судебных приставов по месту их нахождения. Их изъятие и истребование в прокуратуру данное указание исключает.

Одним из уголовно-процессуальных средств воздействия на судебных приставов, осуществляющих полномочия в качестве органа дознания, является обжалование их действий в порядке, определенном ст. 124 УПК РФ. В случае получения такой жалобы прокуроры обязаны выносить постановление о ее полном или частичном удовлетворении либо об отказе в ее удовлетворении. При этом, допускать перенаправление таких жалоб в службу судебных приставов, для их рассмотрения в порядке осуществления ведомственного контроля не допускается.

В целях восстановления нарушенных прав граждан прокурорам надлежит применять исчерпывающие меры прокурорского реагирования как к судебным приставам-исполнителям, так и к лицам, не исполняющим их законные требования, препятствующим реализации судебных решений.

К таковым актам относятся все акты, указанные в ст. ст. 23–25.1 Закона о прокуратуре. В случае неисполнения требований прокурора прокуроры обязаны применять предоставленные гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательством полномочия по обращению в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с заявлениями о признании незаконными решений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и возмещении причиненного ими ущерба, а также возбуждать дела об административных правонарушениях.

При выявлении признаков преступления в действиях судебных приставов для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствии с положениями п. 2. ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор обязан выносить мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган.

Контрольные вопросы:

1. Назовите отрасли прокурорского надзора.
2. Что такое общий надзор? Как вы понимаете этот термин?
3. Охарактеризуйте объект, предмет и пределы каждой отрасли прокурорского надзора. Назовите основные организационно-распорядительные документы, регламентирующие организацию каждой отрасли прокурорского надзора.
4. Назовите полномочия прокурора при осуществлении каждого из направлений надзорной деятельности.
5. Дайте определение понятию актов прокурорского реагирования.
6. В чем специфика прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования?
7. Какими уголовно-процессуальными надзорными полномочиями обладает прокурор.

4.3 Акты прокурорского реагирования

Понятие и признаки актов прокурорского реагирования. Основным средством реализации прокурорско-надзорных полномочий является акт прокурорского реагирования, который представляет собой *вынесенный в письменной форме документ, в котором содержится требование или решение, вытекающее из полномочий прокурора, предоставленных ему законом.*

Закон о прокуратуре не использует понятия «акт прокурорского реагирования» и, естественно, не предусматривает его легального определения. Однако оно активно используется в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры. В частности, в приложении № 1 к Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 (далее — Инструкция по делопроизводству), приведен Перечень основных видов организационно-распорядительных, информационно-справочных и других документов, в котором дано определение таких документов как протест и представление — оба определения начинаются словами «акт прокурорского реагирования».

Законодательство РФ не содержит понятия и признаков актов прокурорского реагирования. Обычно, к их числу относят:

- требование об изменении нормативного правового акта;
- постановление;
- протест;
- представление;
- обращение в суд с иском или заявлением;
- предостережение;
- жалобу.

Среди признаков актов прокурорского реагирования можно выделить: законность, их письменную форму, использование государственного языка РФ, субъектность, властный характер, определенность структуры, опосредованный характер реализации, срочность, индивидуальность, мотивированность, целесообразность.

Некоторые из этих признаков представляются очевидными (законность, письменность, язык, властный характер, определенность структуры, срочность), а поэтому подробно останавливаться на них мы не будем. Другие же, все-таки, требуют пояснений.

Субъектность. Акт прокурорского реагирования — это всегда документ, который, с одной стороны, имеет конкретного автора — должностное лицо прокуратуры, а с другой — конкретного адресата — должностное лицо поднадзорного органа или учреждения, либо органа или учреждения, уполномоченного устранить нарушение, допущенное поднадзорным органом или учреждением.

Опосредованный характер реализации. Анализируя природу актов прокурорского реагирования нельзя забывать, что прокурор им самостоятельно не устраняет нарушения, выявленного в ходе прокурорско-надзорной проверки, его причин и условий. Внося акт реагирования, прокурор лишь требует либо непосредственного устранения допущенного нарушения от правонарушителя или уполномоченного субъекта, либо использования им предоставленных законом полномочий для принятия решения по выявленным фактам.

Индивидуальность актов прокурорского реагирования заключается в том, что каждый акт имеет индивидуально-определенные уникальные признаки (дату, место вынесения, номер, субъекта вынесения, адресата и др.).

Обоснованность. Акт прокурорского реагирования должен содержать в себе подробные мотивы принятого решения как фактического, так и нормативного свойства. Фактические основания здесь следует понимать как совокупность установленных прокурором обстоятельств случившегося правонарушения, нормативные — ссылки на конкретные правовые нормы, которые требуются применить, устраняя выявленное нарушение закона.

Рассмотрим акты прокурорского реагирования надзорного характера, предусмотренные ст. ст. 23–25.1 Закона о прокуратуре.

Протест. Наиболее известным актом прокурорского реагирования является протест. Это старейший из подобных правовых документов. В самом общем виде его понятие определено в приложении № 1 Инструкции по делопроизводству как *акт прокурорского реагирования на противоречащий закону правовой акт государственного органа или должностного лица, содержащий мотивированное требование об отмене незаконного правового акта или приведении его в соответствие с законом.*

Целями вынесения подобного акта может являться как полная отмена противоречащего закону акта, так и внесение в него необходимых изменений, чем должны быть предотвращены или устранены как неблагоприятные последние применения опротестованного акта, так и причины и условия, способствовавшие этим нарушениям.

Исходя из положений Закона о прокуратуре, можно выделить следующие виды протестов:

1) Протест на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона о прокуратуре). Данный акт уполномочены выносить непосредственно надзирающий прокурор или его заместитель. Приносится он в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Протест может быть принесен как нормативный, так и ненормативный правовой акт. Его действие в период рассмотрения протеста прокурора, по общему правилу, не приостанавливается. Однако из него есть исключение: согласно п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре в случае опроте-

ствования приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администраций мест содержания задержанных и заключенных под стражу, до рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается.

Протест подлежит обязательному рассмотрению в срок не позднее 10 дней со дня вынесения, а в случае его принесения на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании этого органа. В случаях, когда этого требуют обстоятельства, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Такими обстоятельствами могут стать случаи, когда нарушение может угрожать экологической катастрофой, причинением вреда здоровью и др. При этом, нужно учитывать, что предоставленный законом общий срок для рассмотрения протеста, в любом случае должен быть уточнен прокурором в резолютивной части протеста.

О результатах рассмотрения протеста соответствующий орган или его должностное лицо незамедлительно сообщают прокурору.

Интересен и вопрос о сроке давности принесения протеста. Закон о прокуратуре не устанавливает таких сроков, однако же, исходя из интересов законности, можно предположить, что протест может быть принесен в любой момент в период действия незаконного правового акта. В то же время прокурорам необходимо иметь ввиду, что такое опротестование должно произойти в максимально короткий срок после выявления соответствующего нарушения.

Закон о прокуратуре не содержит в себе также и положений, определяющих структуру и содержание протеста. Практикой выработаны ряд типовых требований к протесту, который, наряду с общими реквизитами, (Ф.И.О. должностного лица или наименование органа, издавшего правовой акт, адрес), должен содержать наименование данного документа, наименование правового акта, на который приносится протест, и его реквизиты (дата принятия и номер).

В описательно-мотивировочной части дается ссылка на статьи правового акта, противоречащих закону, указываются нормы закона, которым он противоречит, а также основания, по которым опротестованный акт или его часть признаны прокурором незаконными.

В резолютивной части содержится требование о рассмотрении протеста в установленный законом срок, об отмене правового акта полностью или в части или о приведении его в соответствие с законом, а также о письменном уведомлении прокурора о результатах рассмотрения протеста. В случае необходимости ставится вопрос об ответственности виновных должностных лиц.

2) Протест, приносимый в порядке ст. 28 Закона о прокуратуре, на акт, нарушающий права и свободы человека и гражданина. В целом, этот

вид протеста мало чем отличается от протеста предыдущего его вида, однако можно отметить и ряд специфических его черт.

Во-первых, если протест на незаконный правовой акт, принесенный в порядке ст. 23 Закона о прокуратуре в качестве своего основания должен иметь противоречие опротестованного правового акта именно закону, то рассматриваемый вид протеста может быть принесен независимо от того, какой именно нормативный акт, большей юридической силы нарушает данный правовой акт.

Во-вторых, различаются они и адресатом. Протест на акт, нарушающий права и свободы человека и гражданина может быть принесен только в тот орган или тому должностному лицу, которые нарушили права и свободы.

3) Протест на постановление по делу об административном правонарушении. Право принесения такого протеста закреплено в ч. 3 ст. 25.11 и ч. 1 ст. 30.10 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее — КоАП РФ). Такой протест приносится судье, в орган или должностному лицу, которыми вынесено постановление по административному делу, либо непосредственно в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Существенной особенностью данного вида протеста является ограниченный срок его принесения — 10 суток с момента вручения или получения копии постановления, либо 5 суток с этого же момента — если постановление вынесено об административном правонарушении, посягающем на права граждан.

Представление. Наиболее распространенным актом прокурорского реагирования является представление прокурора. Его определение также дано в Приложении № 1 Инструкции по делопроизводству. Согласно ей представление прокурора — *акт прокурорского реагирования, вносимый в государственные органы, общественные организации и должностным лицам, содержащий изложение и анализ фактов, послуживших основанием для внесения представления, а также предложения об устранении нарушений закона, способствующих им условий и подлежащий рассмотрению в установленный законом срок.*

Также как и протест, представление приносится прокурором или его заместителем. Адресатом представления, согласно ч. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре, является не сам нарушитель, а орган или должностное лицо, в компетенцию которого входит устранение выявленных нарушений. Обычно таковыми являются вышестоящие по отношению к нему органы и лица.

Существенным отличием представления от протеста являются и сроки его рассмотрения: как установлено ч. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре, он подлежит «безотлагательному» рассмотрению, что необходимо трактовать как синоним выражения «в самый короткий срок». При этом на

само устранение нарушений и их последствий нарушителю дается месяц, о результатах чего он в этот же срок должен сообщить прокурору.

Структура представления predeterminedена правоприменительным характером данного акта. Он так же, как протест, включает в себя вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную части, содержание которых также практически идентично содержанию протеста.

Важнейшим отличием представления от протеста является возможность его обжалования, лицом, которому оно внесено. Такое обжалование осуществляется в порядке, определенном Кодексом административного судопроизводства РФ.

Если следовать положениям Закона о прокуратуре и ряда других нормативных правовых актов, можно назвать следующие виды представлений прокурора:

1) Представление об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре).

2) Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 34 Закона о прокуратуре).

3) Представление о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики, вносимое Генеральным прокурором РФ в Пленум Верховного суда РФ.

4) Представление, вносимое прокурором в порядке, установленном ст. 42 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», в случае установления факта нарушения общественным объединением Конституции РФ, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям.

5) Представление о лишении сенатора Совета Федерации или депутата Государственной Думы РФ неприкосновенности, вносимое Генеральным прокурором РФ, в случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем ответственность, налагаемую в судебном порядке.

6) Представление о привлечении судьи к административной ответственности, вносимое Генеральным прокурором РФ в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 16 Закона РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в РФ».

7) Представление о прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии, принесенное в совет Общественной палаты, в случае неоднократных нарушений общественной наблюдательной комиссией Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов либо систематического осуществления общественной наблюдательной комиссией деятельности, противоречащей ее целям.

От надзорных представлений прокурора следует отличать представления прокурора, приносимые им в вышестоящие суды в порядке обжалования судебных решений по уголовным, гражданским и арбитражным делам. Учитывая, что судебная деятельность не является объектом

прокурорского надзора, эти представления, несомненно, являясь актами прокурорского реагирования, к актам надзорного реагирования не относятся.

Постановление прокурора. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре прокурор, исходя из характера нарушения закона, вправе вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Решая вопрос о вынесении этого постановления, прокурор должен установить наличие события правонарушения, проверить сроки давности привлечения к административной ответственности, квалифицировать событие по признакам соответствующего правонарушения, а также наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Закон о прокуратуре больше не упоминает каких-либо иных случаев вынесения прокурором постановления в качестве акта прокурорского реагирования. Между тем, это не означает, что этот акт больше не может использоваться прокурором. Более того, целая отрасль прокурорского надзора — надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительного следствия и дознания — «построена» на использовании постановления.

Согласно положениям УПК РФ любое решение прокурора, вынесенное им в порядке осуществления надзора за деятельностью органов предварительного расследования, в любом случае оформляется в виде постановления. К таковым относятся:

- постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении производства по делу, о прекращении уголовного дела;
- постановление о возвращении уголовного дела следователю, дознавателю для производства дополнительного расследования;
- постановление об отмене постановлений нижестоящего прокурора.

Предостережение о недопустимости нарушения закона. Данный акт является особым актом прокурорского реагирования, так как в отличие от других актов, выносимых, как говорится «постфактум», предостережение направляется при наличии сведений о готовящемся противоправном деянии.

Этот акт прокурорского реагирования появился сравнительно недавно — в 1999 году, в связи с введением в Закон о прокуратуре ст. 25.1.

Предостережение о недопустимости нарушения закона вправе выносить прокурор или его заместитель. Оно направляется непосредственно должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов

военного управления, воинских частей и учреждений. Физическим и юридическим лицам оно направляться не может.

Целью предостережения является предупреждение правонарушений. Основанием его внесения являются исключительно достоверные сведения о готовящихся правонарушениях, установленных в ходе прокурорской проверки. Внесение предостережения на основании предположений не допустимо.

Предостережение может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд, о чем также в конце предостережения сообщается адресату наряду с предупреждением об ответственности за неисполнение изложенных в предостережении требований прокурора.

Разновидностью предостережения является предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Такое предостережение может быть направлено Генеральным прокурором РФ или его заместителем, а также подчиненными ему прокурорами или их заместителями.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте понятие акта прокурорского реагирования.
2. Какие документы вы могли бы отнести к актам прокурорского реагирования, какие из них являются надзорными актами прокурорского реагирования?
3. Какие признаки актов прокурорского реагирования вы бы назвали, охарактеризуйте их содержание?
4. Что такое протест прокурора? Каково его содержание? Какие виды протеста прокурора вы могли бы назвать?
5. В чем отличие протеста от предостережения?
6. В каких случаях прокурор реагирует на нарушение закона путем вынесения постановления? Какие виды постановлений прокурора вы бы назвали?
7. Охарактеризуйте предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона.

Источники и литература к главе 4

1. Приказ Генеральной прокуратуры от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».
2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».

3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
4. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».
5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».
6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере».
7. Приказ Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 450 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации».
8. Приказ Генеральной прокуратуры от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».
10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»
11. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции».
12. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 23.11.2015 № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом».
13. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма».
14. Приказ Генеральной прокуратуры от 17.03.2017 № 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"».
15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе».

16. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».
17. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса».
18. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму».
19. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов».
20. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
21. Указание Генерального прокурора РФ от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».
22. Приказ Генеральной прокуратуры от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования».
23. Приказ Генеральной прокуратуры от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».
24. Винокуров, А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / А. Ю. Винокуров. — 3-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
25. Прокурорский надзор: учебник / под ред. О. С. Капинус. — 4-е изд. — Москва: Юрайт, 2018.
26. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — Москва: Норма: ИНФРА-М., 2021.

учебное издание

кандидат юридических наук, доцент

Диваев Александр Борисович,

кандидат юридических наук, доцент

Смирнов Александр Николаевич

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР: ОСНОВЫ
ПРОКУРОРСКО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ**

учебное пособие

Редактор: Н. В. Балашова

Корректор: Т. Б. Аристова

Подписано в печать 19.04.2022.

Формат 60x84 1/16. Бумага книжно-журнальная.

Усл. печ. л. 7,9. Уч.-изд. л. 8,4. Тираж 300 экз. Заказ №11.

Организационно-научное и редакционно-издательское отделение
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
654066, Кемеровская область — Кузбасс, г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49
e-mail: nauka@kifsin.ru

Отпечатано в типографии
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
654066, Кемеровская область — Кузбасс, г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49