

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Учебное пособие

Научный редактор
Н. П. Дудин

Санкт-Петербург
2011

УДК 34(07)
ББК 67.72я73
О75

А в т о р ы

Е. А. БУРМИСТРОВА — разд. 1; **Г. В. ДЫТЧЕНКО** — разд. 2 (в соавторстве с О. Н. Коршуновой), разд. 3, 4 (в соавторстве с Е. Л. Никитиным); **Н. П. ДУДИН**, канд. юрид. наук, доцент — предисловие, разд. 5; **И. А. ЗАХАРОВА** — разд. 8; **О. Н. КОРШУНОВА**, д-р юрид. наук, профессор — разд. 2 (в соавторстве с Г. В. Дытченко), разд. 6 (в соавторстве с Н. В. Куликом); **Н. В. КУЛИК**, канд. юрид. наук, доцент — разд. 6 (в соавторстве с О. Н. Коршуновой); **Е. Л. НИКИТИН**, канд. юрид. наук, доцент — разд. 3, 4 (в соавторстве с Г. В. Дытченко); **А. Е. СКАЧКОВА**, канд. юрид. наук, доцент — разд. 7.

Р е ц е н з е н т ы

Е. В. СИДОРЕНКО, начальник Управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами Прокуратуры Санкт-Петербурга, кандидат юридических наук.

Н. И. ПИШИКИНА, доцент Санкт-Петербургского инженерно-экономического университета, кандидат юридических наук.

Основные направления прокурорской деятельности : учеб. Пособие / [Е. А. Бурмистрова, Г. В. Дытченко, Н. П. Дудин, И. А. Захарова, О. Н. Коршунова, Н. В. Кулик, Е. Л. Никитин, А. Е. Скачкова]; науч. ред. Н. П. Дудин. — СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. — 132 с.

Учебное пособие посвящено актуальным вопросам осуществления основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации. Авторы раскрывают наиболее значимые аспекты прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации; исполнением законов и законностью правовых актов; исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также таких направлений деятельности прокуратуры, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел, гражданских и арбитражных дел, участие прокурора в правотворческой деятельности.

Предназначено для использования в учебном процессе при подготовке и повышении квалификации прокурорских кадров.

УДК 34.(07)
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прокуратура в Российской Федерации на современном этапе является тем государственным органом, который обеспечивает соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов всеми органами, организациями, учреждениями, их должностными лицами, создавая тем самым прочный правовой фундамент для существования общества и государства, для формирования, развития и совершенствования механизмов соблюдения прав человека и гражданина.

В предлагаемом учебном пособии освещаются актуальные вопросы осуществления основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Цель данного пособия — оказать помощь обучающимся в юридических высших учебных заведениях, а также на юридических (правовых) факультетах в освоении учебной дисциплины «Прокурорский надзор». Авторы, имея опыт практической прокурорской деятельности, сделали акцент на наиболее значимых аспектах прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов, за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также таких направлений деятельности прокуратуры, как координация деятельности правоохранительных органов

по борьбе с преступностью, участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел, гражданских и арбитражных дел, участие прокурора в правотворческой деятельности, которые позволяют получить правильное и полное представление о роли и месте российской прокуратуры в системе правоохранительных органов страны, в ее правовой системе.

Применительно к указанным направлениям деятельности раскрыты понятие каждой отрасли и каждого направления прокурорского надзора, определяются предмет и пределы надзора, объекты надзора, полномочия прокуроров, особенности организации и осуществления надзора, виды и значение актов прокурорского реагирования на нарушения законности.

Определяя задачи и предмет прокурорского надзора, полномочия прокурора, основы организации и методика надзора по различным направлениям и отраслям прокурорской деятельности, авторы исходили из декларируемого единства и централизации прокурорской системы, при этом особое внимание обращали на взаимодействие направлений и отраслей надзорной работы как составных частей единого прокурорского надзора. Центральное место в работе занимает анализ правоохранительной и правозащитной роли прокурорского надзора как идеологической основы прокурорской деятельности российской прокуратуры.

Авторский коллектив рассчитывает, что настоящее пособие поможет обучающимся освоить материал учебной дисциплины «Прокурорский надзор».

Н. П. ДУДИН

1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Понятие, сущность, пределы, цели, задачи и предмет надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов. Полномочия прокурора при осуществлении надзора. Акты прокурорского реагирования. Организация прокурорского надзора за исполнением законов. Организация работы прокурора по надзору за соответствием законам правовых актов.

Понятие и сущность прокурорского надзора

Надзор за исполнением законов представляет собой наиболее эффективную и последовательную форму контроля государства в одной из наиболее важных для нее сфер — обеспечения законности¹.

Направление деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов в юридической литературе иногда именуется «общий надзор». Такое наименование рассматриваемой отрасли прокурорского надзора для практикующих юристов является традиционным. В надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов особенно показательно проявляется общая сущность прокурорского надзора, которая выражается в обеспечении верховенства закона.

Надзор за исполнением законов оказывает наиболее заметное воздействие на общее состояние законности в стране. В общем надзоре заключена основная часть профилактического потенциала прокуратуры. Он направлен на противодействие правонарушениям, которые, по существу, служат основой для других правонарушений, в первую очередь преступного характера. Своевременное выявление и пресечение такого рода нарушений зако-

¹ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева : 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 172.

нов способны позитивно влиять на укрепление социальной базы обеспечения законности, изменение криминогенной ситуации в стране. Общий надзор обоснованно принято считать эффективным средством раннего предупреждения преступлений.

Предмет и пределы прокурорского надзора

Прокурорский надзор за исполнением законов является самостоятельным направлением деятельности органов прокуратуры, которому посвящена гл. 1 разд. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В статье 21 данного Закона ***предмет прокурорского надзора за исполнением законов*** определен следующим образом:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти 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;

соответствие законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами и должностными лицами.

Таким образом, предметом рассматриваемого направления прокурорского надзора является соблюдение перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органами, их должностными лицами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций Конституции РФ и законов, действующих на территории России, как федеральных, так и местных, а также соответствие правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и их должностными лицами, требованиям действующего законодательства.

Пределы прокурорского надзора за соблюдением законодательства обусловлены ограничениями, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», со-

гласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Исходя из полномочий, прокурор не вправе принимать какие-либо меры, направленные на прямое устранение нарушений закона. Обязанностью прокурора является выявление нарушений закона, их причин и способствующих им условий и понуждение соответствующего органа либо должностного лица к их устранению.

Органы прокуратуры не правомочны осуществлять надзор за исполнением законов палатами Федерального Собрания РФ, судебными органами, Правительством РФ и Президентом РФ.

В число объектов прокурорского надзора за исполнением законов не входят граждане РФ и иные физические лица. Исключением из этого правила являются физические лица — индивидуальные предприниматели, которые могут рассматриваться в качестве объекта надзора в контексте их предпринимательской деятельности и ответственности через призму прокурорского надзора за исполнением законов¹.

Характер прокурорского надзора как особого, самостоятельного вида государственной деятельности указывает и на такой ограничитель, как отсутствие у прокурора административных полномочий².

Проверки исполнения законов проводятся только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором. Но из этого правила есть исключение. Так, в процессе реализации прокуратурой своих полномочий в сфере надзора за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля и их долж-

¹ Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005.

² Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2008. С. 180.

ностными лицами, прокурорские проверки осуществляются независимо от поступления информации о нарушениях законности¹.

В связи с этим требуется организация непрерывного поступления в прокуратуру всех издаваемых указанными органами власти правовых актов.

Поводом для организации прокурором проверки могут служить материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской практики, а также иные материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

В целях предупреждения возможного принятия законодательными (представительными) органами субъектов РФ законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, органам прокуратуры названным Приказом предписано наладить надлежащее взаимодействие с представительными органами, обеспечить необходимое участие прокуратуры в нормотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.).

Задачи прокурорского надзора. Основные направления надзорной деятельности

Задачи прокурорского надзора за исполнением законов вытекают из содержания приказов Генерального прокурора РФ. В числе *основных задач прокурорского надзора* можно выделить:

своевременное реагирование органов прокуратуры на все нарушения законов, информация о которых поступила в органы прокуратуры в установленном порядке;

полное использование возможностей прокурорского надзора за исполнением законов в предупреждении всех видов правонарушений и особенно преступлений;

активная реализация деятельностью органов прокуратуры принципа неотвратимости ответственности за все виды нарушения законов.

¹ Пункт 3 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195.

В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195 определены **основные направления надзорной деятельности за исполнением законов.**

Так, в сфере экономики усилия органов прокуратуры должны быть сосредоточены на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства. Необходимо обеспечить надлежащее взаимодействие с органами государственного контроля в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь, со Счетной палатой РФ, контрольно-счетными палатами субъектов РФ и муниципальных образований. Приоритетными направлениями надзорной деятельности также являются вопросы исполнения законодательства при реализации приоритетных национальных проектов, законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействия коррупции.

В ходе реализации прокурором полномочий по осуществлению надзора нельзя допускать необоснованного вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между субъектами предпринимательской деятельности. Необходимо принимать меры, направленные на исключение фактов приостановления деятельности предприятий и строительства по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы жизни и здоровью граждан, а также не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности.

С учетом экологической обстановки в каждом регионе должен быть налажен эффективный надзор за исполнением законов об охране окружающей среды. По каждому факту правонарушения в сфере экологической безопасности должен быть принципиально поставлен вопрос об ответственности виновных лиц, а также рассмотрена возможность взыскания причиненного материального ущерба. Вместе с тем прокурор ни в коем случае не должен подменять контролирующие органы, на которые государством возложены обязанности по обеспечению контроля за деятельностью

хозяйствующих субъектов. Основанием для прокурорского вмешательства может служить информация о бездействии государственного органа при наличии данных о совершаемых правонарушениях.

В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение должно придаваться выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Органы прокуратуры в необходимых случаях вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов

Развернутый перечень полномочий прокурора по надзору за исполнением законов сформулирован в ст.22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокурор правомочен:

по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Право беспрепятственного входа включает в себе возможность появления прокурора в нужное время в нужном месте у нужного лица. Лица, осуществляющие прокурорский надзор по своей должности, должны иметь свободный доступ во все помещения поднадзорных им учреждений. Право прокурора на беспрепятственный вход на поднадзорные ему объекты не может быть ограничено ведомственными и иными нормативными актами;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Уклонение от представления прокурору запрашиваемых документов под каким-либо предлогом недопустимо. В ряде случа-

ев на практике можно столкнуться с отказом от предоставления необходимого прокурору документа под предлогом соблюдения государственной либо коммерческой тайны. Для оценки правомерности и обоснованности подобного отказа следует иметь в виду, что порядок допуска прокурора и правила работы с документами, содержащими государственную тайну, определены Законом РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1. В указанном законе содержится исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну, и для получения доступа к ним прокурор должен иметь соответствующий допуск. В отношении коммерческой тайны законодателем установлен перечень сведений, которые ее не составляют. Таковыми являются: учредительные документы, выписки из государственных реестров о регистрации физического лица в качестве предпринимателя, сведения о составе имущества государственного либо муниципального предприятия (учреждения), отчеты об использовании ими бюджетных средств, о численности и структуре трудового коллектива, о системе оплаты труда и об имеющейся задолженности по выплате заработной платы, данные о выявленных фактах нарушений правил охраны окружающей среды, о правонарушениях и фактах привлечения к ответственности за их совершение и некоторые другие;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснения по поводу нарушений законов.

Данное полномочие позволяет прокурору с большей полнотой, всесторонностью и объективностью подойти к оценке выявленных противоправных деяний.

В целях обеспечения безусловной реализации прокурором возложенных полномочий по осуществлению надзора законодателем предусмотрена административная ответственность виновного лица за невыполнение законных требований прокурора, закрепленная в ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Прокурор и его заместитель по основаниям, установленным законом, вправе возбуждать производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными

ми в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

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

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица органов, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок или ревизий незамедлительно.

В соответствии со ст. 6 данного Закона требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Акты прокурорского реагирования

Полномочия прокурора по устранению нарушений закона представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для восстановления законности, устранения вызванных нарушениями закона негативных последствий.

К числу основных правовых средств прокурора Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» относит следующие акты прокурорского реагирования:

протест;

представление об устранении нарушений закона;

постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;

предостережение о недопустимости нарушения закона.

Протест прокурора представляет собой акт прокурорского реагирования на нормативный правовой акт государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, содержащий подкрепленное фактическими данными требование об отмене данного акта или приведении его в соответствие с законом.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или выше-

стоящему должностному лицу либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Опротестование правовых актов производится прокурорами строго в соответствии с компетенцией. И если вышестоящий прокурор может опротестовать правовой акт государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, поднадзорных нижестоящему прокурору, то нижестоящие прокуроры ни при каких обстоятельствах не могут реализовывать полномочия вышестоящего прокурора.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Представление прокурора об устранении нарушений закона — это акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, которые наступили в результате действий (бездействия) или принятия незаконных решений государственными органами или их должностными лицами.

На основании ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, а о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении выносится прокурором в том случае, если в ходе проведения прокурорской проверки были выявлены обстоятельства, указывающие на наличие признаков состава административного правонарушения.

Статья 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

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

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

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях на основании ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам **предостережение о недопустимости нарушения закона**.

Право прокурора объявлять предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности предусмотрено также Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ.

Предостережение о недопустимости нарушений закона не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Оно объявляется должностным лицам поднадзорных прокуратуре орга-

нов, а также руководителям общественных (религиозных) объединений.

Вынесению предостережения в обязательном порядке должна предшествовать проверка прокурором сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Организация работы прокурора по надзору за исполнением законов

Непременным условием надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законов является высокий уровень ее информационного обеспечения. Истребование и анализ сведений о законодательстве, правонарушениях, их причинах и условиях, им способствующих, необходимо осуществлять постоянно, результаты проведенной аналитической работы использовать при планировании и организации надзорной деятельности. При этом противоречия требованиям п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусматривающего проведение прокурором проверок только на основании информации о нарушении закона, в данном случае нет. Реализация аналитической деятельности прокурора в планировании надзорных мероприятий — это также поступающая в прокуратуру информация, но прошедшая процедуру анализа и обобщения, в связи с чем она может служить основанием для проведения прокурорской проверки.

В процессе подготовки к проверке надзирающему прокурору необходимо ознакомиться с нормативной базой, регламентирующей деятельность организации, учреждения, предприятия. Целесообразным является составление плана проверочных мероприятий, предварительное решение вопроса о привлечении к участию в проверке специалистов.

Проверки различаются по кругу исследуемых вопросов, проверяемых объектов, по правовым сферам (налоговая, бюджетная, земельная, антимонопольная и др.), по длительности временных

промежутков, подлежащих проверке. Проверочные мероприятия могут проводиться в отношении ряда предприятий, учреждений, исходя из принципа однопрофильной деятельности (например, все медицинские учреждения), или в отношении одного органа либо организации.

Основная масса проверок носит текущий характер, проводится на основании поступающих в прокуратуру обращений граждан, содержащих информацию о нарушении закона, а также информации контролирующих органов, сообщений органов массовой информации и т. д.

По наиболее проблемным, имеющим особую социальную значимость вопросам соблюдения законности органами прокуратуры проводятся проверки, запланированные по результатам проведенного анализа законности.

По результатам проведенной проверки прокурором при наличии оснований вносятся акты прокурорского реагирования.

Организация работы прокурора по надзору за законностью правовых актов

Критерием оценки органами прокуратуры правовых актов является соответствие их закону.

Обеспечение единства законности при издании правовых актов федеральными министерствами и службами, агентствами и представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, военного управления и контроля — наиважнейшее направление прокурорской деятельности.

Основной задачей органов прокуратуры на данном направлении прокурорского надзора является предупреждение издания незаконных актов.

В случае выявления незаконного правового акта прокурор обязан безотлагательно принести протест, а в случае его отклонения — в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Для данной сферы прокурорского надзора существенным является вопрос о периодичности проверок и объеме проверяемых правовых актов:

акты представительных органов субъектов Российской Федерации, нормативные акты представительных органов местного

самоуправления должны проверяться тотчас после принятия, даже в том случае, когда прокурор предварительно ознакомился с их содержанием. Тем самым обеспечиваются своевременность прокурорского реагирования, предотвращение существенных негативных последствий, связанных с исполнением ненадлежащего закона. Проверка осуществляется сплошным способом¹;

периодичность проверки актов исполнительной власти устанавливается в каждой прокуратуре самостоятельно. Целесообразным видится проведение таких проверок не реже одного раза в месяц;

акты органов государственного контроля обычно проверяются в ходе целевой проверки одновременно с проверкой деятельности органа по исполнению контрольных функций за исполнением законов хозяйствующими субъектами.

Осуществление надзора за законностью правовых актов органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов государственного вневедомственного контроля должно быть организовано вне зависимости от наличия информации о нарушениях закона².

Проверки законности правовых актов могут проводиться органами прокуратуры как по месту нахождения прокуратуры путем истребования изданных актов, так и по месту их издания.

В зависимости от характера проверки прокурорским работникам предоставляются все или отдельные правовые акты, а также материалы, послужившие основанием для их издания. Суть проверки сводится к внимательному прочтению прокурором всего текста правового акта и изучению материалов, на основании которых этот акт был издан. При этом производится сличение предписаний, содержащихся в правовом акте, с нормами действующего законодательства.

В процессе проведения прокурорских проверок законности правовых актов выясняются следующие вопросы:

был ли правомочен орган издавать проверяемый правовой акт;
имеются ли нарушения законов, применяемых в связи с изданием правового акта;

¹ Казарина А. Х. Указ. соч.

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007г. № 195.

не нарушает и не ограничивает ли правовой акт права и свободы каких-либо граждан или законные интересы юридических лиц;

не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом или должностным лицом правовым актам;

не нарушен ли порядок издания правового акта, закрепленный в регламенте конкретного органа¹.

На основании требований Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. №Пр-1568, органами прокуратуры осуществляется антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Российской Федерации.

В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 2 октября 2007 г. № 155 отмечается, что обобщение информации, характеризующей состояние законности в сфере регионального и местного нормотворчества, свидетельствует о недостатках в организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований.

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

Не все прокуроры, наделенные конституциями и уставами субъектов РФ правом законодательной инициативы, используют его, проявляют инициативу в вопросах формирования нормативной базы в развитие федерального законодательства.

В связи с указанным названный приказ Генерального прокурора РФ предписывает прокурорам субъектов РФ, городов, районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам других специализированных прокуратур под персональную ответственность обеспечить надлежащую организацию надзора в указанной сфере в соответствующих прокуратурах.

¹ Гладких В. И. Прокурорский надзор : курс лекций. М., 2011.

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

Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении предварительного расследования. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Акты и иные средства прокурорского реагирования.

Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие

Правовая реформа, проводимая в современной России, оказала большое влияние на изменение статуса органов прокуратуры, особенно в сфере уголовного судопроизводства в досудебных стадиях. Ранее прокурор являлся организатором и руководителем уголовного преследования в досудебном производстве, обладая соответствующими процессуальными правами участника уголовного процесса. Структурное выделение в органах прокуратуры следственного корпуса в 2007 г. и образование нового ведомства — Следственного комитета Российской Федерации в 2010 г. повлекли за собой переосмысление места и роли прокурора в досудебном производстве, выразившееся в более четком разграничении полномочий прокурора и руководителя следственного органа.

Содержание деятельности прокурора и его полномочия в уголовном досудебном производстве определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 1 и гл. 3 разд. III), а также Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с указанными нормами прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, законностью и обоснованностью их действий и решений, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством к их компетенции, проверяет исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, требует от органов следствия и

дознания устранения выявленных нарушений, отменяет незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также дознавателя, выполняет предусмотренные УПК РФ организационные полномочия в отношении органа дознания и дознавателя.

В настоящее время прокурор, будучи освобожден от большинства организационно-распорядительных функций (прежде всего в отношении следователей), имеет возможность сосредоточиться на собственно надзорных полномочиях.

Вследствие разграничения компетенции прокурора, следователя и руководителя следственного органа полномочия по осуществлению предварительного следствия, контроля и надзора за соблюдением законности при его производстве выстроились в определенную систему:

следователь проводит проверку сообщения о преступлении, возбуждает уголовное дело и расследует преступление, самостоятельно определяя направления и ход расследования, принимая решения о производстве следственных и иных процессуальных действий (за исключением случаев, когда обязательно получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа);

руководитель следственного органа осуществляет процессуальный и организационный контроль:

организует и обеспечивает расследование преступлений;

в предусмотренных законом случаях дает следователю согласие на принятие соответствующих процессуальных решений;

при необходимости принимает участие в расследовании или осуществляет его самостоятельно;

отменяет незаконные или необоснованные постановления следователя и нижестоящего руководителя следственного органа;

несет ответственность за организацию соответствующих условий труда подчиненных ему следователей и результаты их деятельности, а также законность и обоснованность их действий и принимаемых решений;

прокурор осуществляет надзор за законностью действий и решений следователя и руководителя следственного органа, регламентированных уголовно-процессуальным законодательством, в пределах их процессуальной самостоятельности.

Сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие,

обусловлена предназначением органов прокуратуры, т. е. той целью, ради которой органы прокуратуры созданы. В соответствии с действующим законодательством прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹. Исходя из этих целей следует определять предмет и пределы прокурорского надзора, а также задачи и содержание деятельности прокурора.

Таким образом, под **прокурорским надзором за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия** понимается: деятельность по предупреждению, выявлению, устранению нарушений закона в деятельности органов предварительного расследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, а также по выявлению и устранению причин и условий таких нарушений, осуществляемая прокурорами в пределах их компетенции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из приведенного определения к числу **задач прокурорского надзора**, решение которых обеспечивает достижение целей, стоящих перед органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, нужно относить обеспечение:

соблюдения установленного законом порядка возбуждения и расследования преступлений;

соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина на каждом этапе досудебных стадий уголовного судопроизводства вне зависимости от пола, возраста, расовой, национальной принадлежности, имущественного или должностного положения;

законности и обоснованности следственных и процессуальных действий и решений в процессе расследования;

своевременности выявления любых нарушений закона, принятия в каждом случае соответствующих мер и решений.

Характеризуя процессуальное положение прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, важно отметить,

¹ Часть 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

что УПК РФ относит прокурора к представителям стороны обвинения. Однако определяющей в деятельности прокурора является необходимость действовать и оценивать деятельность и решения органов дознания и предварительного следствия только с точки зрения соответствия требованиям закона.

Конституцией Российской Федерации закреплён приоритет прав и свобод человека и гражданина, наиболее существенные нарушения которых допускаются именно в уголовном судопроизводстве. Расследование преступлений хотя и называется предварительным, однако в процессе его производства принимаются весьма значимые для человека решения: о возбуждении уголовного дела либо отказе в его возбуждении, квалификации содеянного, производстве следственных действий, ограничивающих права и законные интересы личности, и т. д.

Осуществление прокурорского надзора в точном соответствии с требованиями закона выступает гарантией раскрытия и расследования преступлений, пресечения преступной деятельности виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а также обеспечения средствами прокурорского надзора реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации и УПК РФ прав и законных интересов участников уголовного процесса. При оценке законности решений, принимаемых органами предварительного расследования, особое внимание должно уделяться тем, которые обеспечивают движение дела от этапа к этапу и от стадии к стадии уголовного судопроизводства.

При определении круга прав и свобод человека и гражданина, которые должны быть обеспечены средствами прокурорского надзора при осуществлении деятельности в данном направлении прокурорского надзора, следует иметь в виду, что в настоящее время в России первостепенное значение придается необходимости признания и закрепления в нормах национального законодательства общепризнанных принципов и норм международного права в сфере уголовного судопроизводства, а также их использованию в правоприменительной (судебно-следственной и прокурорско-надзорной) практике.

Деятельность прокуроров в досудебных стадиях уголовного судопроизводства в основном сводится к осуществлению надзора за исполнением норм Конституции Российской Федерации и УПК РФ, гарантирующих соблюдение прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе, а также исполнением законов

органами дознания и предварительного следствия при осуществлении деятельности по раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений и принятии соответствующих процессуальных решений.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, определен в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Элементами предмета надзора являются:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- соблюдение установленного порядка проведения расследования;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Конституцией Российской Федерации провозглашен и гарантирован достаточно широкий круг прав и свобод человека и гражданина, которые могут затрагиваться (законно ограничиваться либо грубо попираются) в процессе производства по уголовному делу. К числу наиболее важных для человека относятся: право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции Российской Федерации); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23 Конституции Российской Федерации). Не меньшее значение имеют и такие права, как право на защиту чести и доброго имени (ст. 23 Конституции Российской Федерации); право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции Российской Федерации); право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции Российской Федерации); право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27 Конституции Российской Федерации) и др. Одной из основных задач прокурора является осуществление надзора таким образом, чтобы, прежде всего, обеспечить законность и обоснованность решений органов дознания и предварительного следствия, реализация которых может повлечь ограничение указанных прав и свобод.

В свою очередь, порядок приема, рассмотрения и разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, а также проведения расследования преступлений

установлен УПК РФ и конкретизируется в ведомственных нормативных правовых актах. Поскольку соблюдение этого порядка обеспечивает законность осуществления деятельности по своевременному раскрытию и расследованию преступлений, выявлению виновных и пресечению их преступной деятельности, его следует рассматривать в качестве значимой составляющей предмета прокурорского надзора в рассматриваемом направлении. Неукоснительное соблюдение предписанных законом процедур расследования способствует достижению целей уголовного судопроизводства, принятию судом законного и обоснованного решения по уголовному делу.

Самостоятельной составляющей предмета прокурорского надзора в данном направлении является надзор за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Такой подход обусловлен, прежде всего, тем, что именно в решениях органов предварительного расследования в концентрированном виде находят отражение ход и результаты расследования, позиция субъектов предварительного расследования по тому или иному вопросу.

К числу наиболее важных относятся решения: о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела; приостановлении производства по уголовному делу; продлении срока следствия; соединении и выделении уголовных дел; прекращении производства по уголовному делу; прекращении уголовного преследования; признании потерпевшим, гражданским истцом или гражданским ответчиком; задержании подозреваемого; предъявлении обвинения; избрании, изменении, отмене меры пресечения; применении мер процессуального принуждения; производстве осмотра жилища, обыска и выемки; контроля и записи телефонных и иных переговоров.

К *объектам* прокурорского надзора в данной отрасли относятся органы дознания и предварительного следствия.

Перечень *органов дознания* приводится в ст. 40 УПК РФ.

К *следственным органам* относятся следственные аппараты, созданные в четырех ведомствах: Следственном комитете Российской Федерации, Следственном департаменте МВД России, Следственной службе ФСБ России, Следственном департаменте ФСКН России.

Деятельность следственных подразделений организуется и контролируется руководителями следственных органов.

Пределы осуществления надзора в данной отрасли определяются исходя из сущности, содержания и особенностей прокурорско-надзорных правоотношений, возникающих в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Прокурор оценивает законность действий и решений органов дознания и предварительного следствия. Сужение в 2007 г. предоставленных прокурору властных полномочий лишило его возможности устранять многие нарушения законности непосредственно. Провозглашенный принцип процессуальной самостоятельности следователя ограничивает вмешательство прокурора в ход расследования преступления.

Компетенция прокурора при этом сводится только к надзору за той деятельностью органов следствия и дознания, которая урегулирована законом и связана с его исполнением. Прокурор не вправе подменять объекты надзора и осуществлять деятельность, отнесенную законом к их компетенции.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении предварительного расследования

Выполнение органами прокуратуры функции надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия обеспечивается посредством наделения прокурора соответствующими полномочиями.

Под полномочием понимается право субъектов на совершение юридически значимых действий. Этому праву должна соответствовать обязанность других субъектов подчинять свои действия законным требованиям наделенных соответствующими полномочиями субъектов. Таким образом, полномочие всегда предполагает наличие властно-подчиненных отношений, урегулированных законом. Наличие формальных властных полномочий с одной стороны при отсутствии подчиненности с другой лишает смысла законодательное закрепление таких полномочий, поскольку их реализация будет невозможна.

Наделение прокурора полномочиями, позволяющими эффективно влиять на действия и решения органов, осуществляющих предварительное расследование, предполагает соответствующее обременение этих органов обязанностью совершать юридически

значимые действия во исполнение законных требований прокурора.

Норма Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 30), закрепляющая полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, носит отсылочный характер: для определения круга полномочий прокурора следует руководствоваться уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия определены в ряде уголовно-процессуальных норм, в том числе в ст.ст. 10, 37, 221 УПК РФ.

Исходя из анализа действующего законодательства можно условно классифицировать полномочия прокурора в сфере надзора за соблюдением законов в досудебных стадиях уголовного судопроизводства по двум основаниям:

1) типу воздействия — **непосредственного (оперативного) воздействия** (позволяющие самостоятельно устранять нарушения закона) и **опосредованного воздействия** (позволяющие устранять нарушения закона путем обращения к полномочиям органов дознания и предварительного следствия, а также к их ведомственному руководству с требованием принять соответствующие меры);

2) направленности полномочий по кругу объектов — **общей направленности** (в отношении всех органов предварительного расследования) и **частной направленности** (только в отношении органов дознания или только в отношении органов предварительного следствия).

Особенностью всех имеющих у прокурора полномочий является не только предоставление ему определенных прав, но и вменение ему в обязанность их реализации.

Реализуя **полномочия непосредственного (оперативного) воздействия**, прокурор вправе и обязан:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела, предоставляемого прокурору по мотивированному письменному запросу;

3) немедленно, в соответствии с ч. 2 ст. 10 УПК РФ, освободить всякого незаконно задержанного или лишенного свободы, а также незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ;

4) отменять избранную в отношении обвиняемого меру пресечения — заключение под стражу, в соответствии с требованием ч. 2 ст. 221 УПК РФ;

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

6) 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;

7) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;

8) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

9) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ;

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

11) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;

12) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

13) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

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

15) утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу;

16) 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 или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков;

17) рассматривать жалобы участников уголовного судопроизводства и иных лиц на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа в установленном гл. 16 УПК РФ порядке.

Следует обратить внимание на то, что большинство полномочий прокурора непосредственного воздействия реализуется только в отношении органов дознания.

Реализуя *полномочия опосредованного воздействия*, прокурор вправе и обязан:

1) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

2) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия.

Полномочия общей и частной направленности могут быть разновидностями рассмотренных выше групп полномочий непосредственного и опосредованного воздействия. В законе прямо указываются органы, в отношении которых то или иное полно-

мочие может быть реализовано. Так, при изложении полномочий общей направленности в законе названы как органы дознания, так и органы предварительного следствия, а полномочий частной (отдельной) направленности — только один из указанных объектов надзора (ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Классификация по признаку *направленности* обусловлена разной степенью властности полномочий прокурора по отношению к различным объектам надзора.

Так, по отношению к дознавателю прокурор обладает полномочиями, содержащими надзорно-контрольные элементы, которые предоставляют ему возможность:

давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя в порядке, установленном УПК РФ.

Указанные полномочия заключают в себе императивное требование, адресованное дознавателям, исполнять все законные указания и требования прокурора. Такое прокурорско-надзорное правоотношение существенно отличается от аналогичного, складывающегося при реализации полномочий прокурора в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, которых законодатель наделил большей процессуальной самостоятельностью.

Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие

Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия возлагается на руководителей прокуратур всех уровней. В составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур имеются специальные структурные подразделения (управления и отделы) по надзору за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования. На эти структурные подразделения и их должностных лиц возлагаются обязанности по органи-

зации эффективной надзорной работы: информационно-аналитическое обеспечение, перспективное планирование, обоснованный выбор законодательных норм, исполнение которых будет проверяться, разработка методик проведения прокурорских проверок.

В прокуратурах районов и приравненных к ним прокуратурах обязанности по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия выполняются прокурором либо его заместителем (одним из заместителей).

На практике к проведению проверок привлекаются и иные оперативные сотрудники (помощники прокурора). Вместе с тем полномочия прокурора, предусмотренные ст. 37 УПК РФ, осуществляются исключительно прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами, а также вышестоящими прокурорами. Право подписи официальных документов, отражающих результаты надзорных проверок, а также актов прокурорского реагирования имеется только у прокуроров и их заместителей. Но это не исключает возможности составления проектов таких документов подчиненными им оперативными сотрудниками.

Правовой основой организации прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия являются подзаконные нормативные правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации. К основным нормативным правовым актам, определяющим общие вопросы организации и порядок осуществления надзорно-проверочной работы, относятся приказы Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» от 5 сентября 2011 г. № 277; «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» от 2 июня 2011 г. № 162; «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» от 10 сентября 2007 г. № 137; «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» от 27 ноября 2007 г. № 189; «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» от 17 декабря 2007 г. № 200.

Генеральный прокурор Российской Федерации в своих приказах ориентирует подчиненных ему прокуроров на создание единой системы надзора, использование в полной мере имеющихся полномочий для эффективного надзора за законностью деятельности следственных органов с целью защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и иных лиц.

В соответствии с требованиями Генерального прокурора Российской Федерации при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия прокуроры обязаны принимать исчерпывающие меры к выявлению и устранению выявленных нарушений закона. Прокурор должен организовывать свою деятельность таким образом, чтобы не только выявлять допущенные органами предварительного расследования нарушения, но и средствами прокурорского надзора исключать возможность их повторения в будущем.

На основе анализа результатов таких проверок совершенствуется методика прокурорского надзора в данной сфере. Обобщения материалов надзорной практики доводятся до сведения оперативных сотрудников органов прокуратуры путем:

проведения заседаний коллегий, координационных и оперативных совещаний;

подготовки и направления на места информационных писем, содержащих методические указания по организации и совершенствованию надзорной деятельности.

Издание Генеральным прокурором Российской Федерации приказов об организации прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере предварительного расследования направлено на достижение наиболее эффективных, способов реализации надзорной функции в условиях ее недостаточной правовой регламентации.

Эту же цель преследуют и межведомственные указания, издаваемые прокурорами субъектов Российской Федерации совместно с руководителями соответствующих ведомств, уполномоченных осуществлять предварительное расследование.

Акты и иные средства прокурорского реагирования

Для устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, которые им способствовали, обеспечения неизбежности привлечения лиц, допустивших указанные нарушения, к соответствующим видам ответственности могут применяться преду-

смотренные законом **акты прокурорского реагирования и иные средства прокурорского реагирования.**

К актам прокурорского реагирования, применяемым как в отношении органов дознания, так и в отношении органов предварительного следствия, относятся представление и постановление.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью прокурором не используются полномочия, специально предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» для предупреждения нарушений закона, которые применяются при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, например предостережение, предусмотренное ст. 25¹ указанного Закона.

При применении актов прокурорского реагирования следует учитывать, что руководитель следственного органа осуществляет процессуальный контроль и процессуальное руководство подчиненными следователями при расследовании преступлений, прокурор же надзирает за исполнением законов следователями и не должен ограничивать их процессуальную самостоятельность.

Для устранения нарушений закона, допущенных органами дознания, прокурор обращается не к дознавателю, а к начальнику соответствующего органа дознания, соответственно, при нарушении закона следователями прокурор обращается к руководителю следственного органа.

Представление применяется прокурором в соответствии со ст.ст. 24, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Представление является универсальным актом прокурорского реагирования и поэтому может быть применено в отношении любого вида нарушения уголовно-процессуального закона органами дознания и предварительного следствия самостоятельно либо одновременно с иными актами реагирования. Представление, как правило, применяется в виде итогового акта прокурорского реагирования, обобщая несколько однотипных нарушений закона. Однако иногда представление допустимо вносить и по единичным фактам нарушения закона, если они имеют существенный характер либо вызвали общественный резонанс. При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, представление должно быть направлено на устранение и предупреждение нарушений законов либо на побуждение органов предварительного расследования к осуществлению законной деятельно-

сти, причем указанные цели могут преследоваться как по отдельности, так и все одновременно.

Путем внесения представления прокурор самостоятельно не устраняет выявленные нарушения, а действует опосредованно, обращаясь к руководителям органов предварительного расследования с требованием использовать имеющиеся у них полномочия по осуществлению ведомственного контроля.

Постановление является важным актом прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Согласно п. 25 ст. 5 УПК РФ постановление в досудебных стадиях — это решение прокурора, вынесенное при производстве предварительного расследования. Однако согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» постановления выносятся прокурором при осуществлении надзора как в стадии предварительного расследования, так и в стадии возбуждения уголовного дела.

Постановление как акт прокурорского реагирования, так же как и представление, может быть направлено на устранение и предупреждение нарушений законов, но прежде всего постановление направлено на побуждение органов предварительного расследования к осуществлению законной деятельности, связанной:

- с проведением проверки сообщения о преступлении, принятием решения о возбуждении уголовного дела;

- определением направления расследования, производством следственных и процессуальных действий;

- применением, изменением и отменой мер пресечения;

- рассмотрением жалоб участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора.

При осуществлении надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокурор вправе выносить постановления различных видов, к основным из которых 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;

постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;

постановление об отмене незаконного или необоснованного постановления нижестоящего прокурора, а также незаконного или необоснованного постановления дознавателя;

постановление о возвращении уголовного дела следователю или дознавателю для производства дополнительного расследования;

постановление об освобождении незаконно задержанного, лишенного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока установленного УПК РФ;

постановление об отмене постановления о приостановлении либо о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Любое постановление прокурора должно быть мотивированным и отвечать установленным требованиям по форме и содержанию. Форма и содержание постановлений определяется нормами УПК РФ.

Посредством вынесения постановлений прокурор имеет возможность оперативно воздействовать на деятельность органов предварительного расследования, поскольку постановления прокурора могут немедленно и непосредственно устранить нарушения закона либо предупредить возможные нарушения. В иных случаях, предусмотренных законом, постановления должны незамедлительно рассматриваться компетентным органом или должностным лицом. Таким образом, применяя постановления, прокурор действует как непосредственно, самостоятельно устраняя выявленные нарушения, так и опосредованно, обращаясь к компетенции ведомственного руководства поднадзорного органа.

Для эффективного влияния на ход расследования преступления прокурор вправе давать дознавателю **письменные указания** о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Письменные указания по своей правовой природе в большей степени характерны для средств осуществления ведомственного контроля, поскольку существенно ограничивают процессуальную самостоятельность лица, осуществляющего предварительное расследование. Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федера-

ции”» от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ прокурор был лишен права самостоятельно осуществлять предварительное расследование, руководить им и давать указания органам предварительного следствия. Тем не менее законодателем было сохранено право прокурора давать письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий дознавателю.

По целям применения письменное указание совпадает с таким средством реагирования, как постановление, и направлено на побуждение органов дознания к осуществлению законной деятельности. Письменные указания прокурора всегда обязательны для дознавателя. При этом дознаватель вправе обжаловать указания прокурора вышестоящему прокурору, но обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнения (ст. 41 УПК РФ).

Письменное указание прокурор дает дознавателю по конкретному уголовному делу либо материалам доследственной проверки. Оно должно содержать императивное предписание о совершении тех или иных проверочных действий по материалу доследственной проверки, следственных и процессуальных действий по уголовному делу.

Письменные указания позволяют прокурору непосредственно и оперативно воздействовать на деятельность органов дознания. В основном письменные указания применяются для активизации дознания и не являются актом, непосредственно направленным на устранение нарушений, хотя и способствуют их предупреждению.

Эффективность письменных указаний зависит от их обоснованности и конкретности. Прокурор должен контролировать исполнение указаний и требовать предоставления информации об их исполнении в определенные сроки.

Письменное указание как средство прокурорского надзора оформляется отдельным документом. Однако в уголовном процессе на стадии принятия прокурором решения по уголовному делу, поступившему от следователя с обвинительным заключением, либо по уголовному делу, поступившему от дознавателя с обвинительным актом, существует возможность дать письменные указания как дознавателю, так и следователю в форме постановления. Такие указания прокурор вправе изложить в постановлении о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ) или в постановлении о возвращении уголовного дела для производства дополни-

тельного дознания либо пересоставления обвинительного акта (п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

Следует помнить, что указания прокурора относятся к актам прокурорского реагирования только в том случае, если они предусмотрены федеральным законодательством и оформлены в виде отдельного документа. Указания прокурора, содержащиеся в иных актах реагирования (например, в постановлении) либо представляющие собой резолюцию на процессуальных документах, являются уже иными средствами прокурорского надзора.

Перечисленные акты прокурорского реагирования должны отвечать общим требованиям: отражать актуальные события, содержание которых обуславливает необходимость вмешательства прокурора; выноситься своевременно; выводы, содержащиеся в них, должны быть конкретными, обоснованными и аргументированными. Акты прокурорского реагирования должны быть составлены юридически и стилистически грамотно.

К иным средствам прокурорского реагирования за исполнением законов органами предварительного расследования относится **требование** об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия.

Так, в соответствии с Письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 11 сентября 2007 г. № 49-64532-07 прокуроры могут направлять в органы предварительного следствия отдельные документы, именуемые требованиями об устранении нарушений федерального законодательства.

Вместе с тем требование как форму прокурорского реагирования на нарушения законодательства нельзя причислять к актам прокурорского реагирования, поскольку в числе актов прокурорского реагирования требование в федеральном законодательстве не упоминается.

Кроме того, прокурор может 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 или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков.

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

Понятие, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Организация прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности. Акты и иные средства прокурорского реагирования.

Понятие, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

В научной и учебной литературе прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность (ОРД), обычно рассматривается в качестве единой отрасли надзора. Такому пониманию способствует законодательное объединение различных по юридической природе элементов предмета прокурорского надзора, использованное в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Однако следует учитывать, что ОРД проводится не только для решения задач по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, а также по выявлению и изобличению преступников, но и иных задач, определенных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ, прямо не связанных с уголовно-процессуальной деятельностью государственных органов. Совокупность общих задач, поставленных перед органами, осуществляющими ОРД, носит более широкий характер, нежели задач, возложенных на органы дознания и предварительного следствия (например, оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ) могут производиться для обеспечения государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации). Это позволяет говорить о необходимости выделения самостоятельной отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД.

Полагаем целесообразным в научных, учебных и методических целях указать специальные задачи органов прокуратуры, вычленив и проанализировав элементы предмета прокурорского надзора в этой отрасли.

К специальным задачам прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, относятся:

обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина при производстве ОРМ;

обеспечение законности при проведении ОРД;

выявление нарушений законности в деятельности органов, осуществляющих ОРД, причин и условий, которые им способствуют;

установление должностных лиц, допустивших такие нарушения;

устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, которые им способствовали, средствами прокурорского надзора;

обеспечение привлечения виновных должностных лиц к различным видам юридической ответственности.

До 90-х годов прошлого столетия порядок осуществления ОРД не был законодательно урегулирован. Правовые основания реализации задач ОРД в СССР составляли различные подзаконные, в том числе ведомственные, нормативно-правовые акты, которые носили закрытый характер. Принятие первого Закона «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» (1992 г.), а затем и второго, ныне действующего Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» позволило обозначить правовые границы деятельности органов, осуществляющих ОРД, установить перечень оснований, перечислить условия, определить порядок проведения ОРМ, ввести различные формы надзора и контроля за законностью в этой сфере общественных отношений. Базовые несекретные положения теории ОРД, изучаемые в ведомственных высших учебных заведениях правоохранительных органов, позволяют понять сущность ОРД и раскрываются в специальной учебной литературе.

На территории Российской Федерации право на осуществление ОРД предоставлено специальным оперативным подразделениям, указанным в ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

К должностным лицам, за законностью действий и решений которых осуществляется прокурорский надзор, можно отнести руководителей оперативно-розыскных органов и оперативных подразделений, штатных (кадровых) и внештатных оперативных сотрудников.

Предмет прокурорского надзора в данной отрасли составляют:

- 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- 3) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

Некоторые права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации, могут затрагиваться в процессе проведения ОРМ: право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции Российской Федерации); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени (ст. 23 Конституции Российской Федерации); право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции Российской Федерации); право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции Российской Федерации), а также другие права и свободы.

Уполномоченный прокурор осуществляет постоянный надзор за соблюдением установленного порядка производства ОРМ. Общий порядок их проведения основывается на законодательно закрепленных принципах ОРД и определяется нормами Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В данном случае порядок проведения ОРМ подразумевает, во-первых, наличие законных оснований их проведения, во-вторых, соответствие ОРМ целям и задачам ОРД, в-третьих, соблюдение условий проведения отдельных ОРМ, в-четвертых, обязательное надлежащее документирование ОРД. Неукоснительное соблюдение установленных правил проведения ОРМ способствует достижению задач органов, осуществляющих ОРД.

На прокурора также возложены обязанности по проверке законности решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД. При этом особое внимание он должен обращать на законность решений: о заведении, приостановлении, прекращении дел оперативного учета; о проведении и прекращении конкретных

оперативно-розыскных мероприятий; о представлении результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору, суду; о рассекречивании сведений о силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД; об уничтожении материалов, отражающих результаты ОРД.

При этом уполномоченный прокурор осуществляет надзор за исполнением не только Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», но и всей совокупности норм оперативно-розыскного законодательства, а также изданных в его развитие различных ведомственных нормативных актов оперативно-розыскных органов, детализирующих и конкретизирующих требования закона. Следовательно, *нормы ведомственных нормативных актов оперативно-розыскных органов, которые нельзя отнести к нормам, детализирующим и конкретизирующим требования закона, в предмет прокурорского надзора не входят.*

Пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, определены законодательно.

Так, сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности (ч. 3 ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Прокурору не следует вторгаться в оценку правильности используемых в ОРД приемов и методов, если они не приводят к нарушениям определенных требований, установленных законом, решения, которые носят тактический характер, не относятся к предмету прокурорского надзора за законностью ОРД. Однако если применение тактических приемов противоречит закону или может привести к его нарушению, прокурор обязан вмешаться и принять меры в соответствии со своими полномочиями.

Осуществляя надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, помимо выявления нарушений законности при проведении и документировании ОРМ, предупреждения и устранения таких нарушений, уполномоченный прокурор обязан обеспечить законность решения задач оперативно-розыскной деятельности. При этом *прокурор должен отвечать только за со-*

блюдение и исполнение законов, не подменяя в своей деятельности органы ведомственного контроля, а применением средств прокурорского надзора — способствовать решению задач ОРД.

Помимо прокурорского надзора законодателем предусмотрены и иные виды государственного контроля за законностью ОРД. Во-первых, это судебный контроль за законностью действий и решений органов, осуществляющих ОРД. Во-вторых, контроль за оперативно-розыскной деятельностью, осуществляемый Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. В-третьих, существует внутриведомственный контроль за производством ОРМ. При этом руководители органов, осуществляющих ОРД, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении ОРМ.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности

При определении специальных полномочий прокуроров по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов оперативными подразделениями органов, осуществляющих ОРД, необходимо руководствоваться ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая содержит бланкетную (отсылочную) норму. В ней дается ссылка на положения уголовно-процессуального законодательства и действующие федеральные законы Российской Федерации. Однако УПК РФ каких-либо полномочий по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, прокурору не предоставляет. Рассматривая характер надзорных полномочий прокурора в оперативно-розыскной сфере, нужно помнить, что ОРМ проводятся не только в связи с расследованием уголовных дел, но и до возбуждения уголовных дел, а также для установления обстоятельств, не имеющих отношения к уголовному судопроизводству.

Других федеральных законов, на положения которых также дается ссылка в ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющих полномочия уполномоченных прокуроров, не принято. В свою очередь, ч. 2 ст. 21 Феде-

рального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» указывает круг оперативно-служебных и учетно-регистрационных документов, ведомственных актов, которые могут быть истребованы и изучены уполномоченным прокурором, не раскрывая при этом способы выявления нарушений законности и не перечисляя акты реагирования на выявленные нарушения. При этом как Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», так и Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», иные правовые акты, регламентирующие компетенцию оперативно-розыскных органов, лишь упоминают о прокурорском надзоре и его пределах в сфере регулируемых ими отношений, не раскрывая форм и способов его осуществления.

В условиях фактической пробельности действующего законодательства практика идет по пути использования при проведении проверок в поднадзорных оперативно-розыскных органах надзорных полномочий, закрепленные в ст.ст. 22 и 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В связи с тем что все органы, уполномоченные на осуществление ОРД, являются органами исполнительной власти, такой подход является допустимым, поскольку в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов органами исполнительной власти.

В результате средства прокурорского надзора за законностью ОРД определены и систематизированы в актах Генерального прокурора Российской Федерации. В развитие требований Федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об оперативно-розыскной деятельности» Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33, в соответствии с которым, осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов оперативно-розыскными органами, прокуроры обладают следующими полномочиями, одновременно являющимися как их правом, так и обязанностью:

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;

получать письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона;

требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;

опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов;

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;

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

Используя предоставленные полномочия, прокуроры вправе и обязаны пресекать нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, принимать своевременные меры к их восстановлению, возмещению причиненного вреда и (при наличии оснований) привлечению виновных к установленной законом ответственности.

В соответствии с ч. 5 ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность. Согласно п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 случаи незаконного отказа от выполнения требований уполномоченного прокурора в зависимости от обстоятельств должны рассматриваться как воспрепятствование его законной деятельности. При наличии оснований виновных должност-

ных лиц следует привлекать к предусмотренной законом ответственности.

По выявленным фактам нарушений законности прокурор вправе принимать акты прокурорского реагирования (направлять в оперативно-розыскные органы протесты, представления, требования, выносить постановления).

Уполномоченные прокуроры обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных им документах и материалах. Эти сведения составляют государственную тайну и не подлежат разглашению.

Организация прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности

Правовую основу организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, составляют: федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33; указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСБ России «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” органами федеральной службы безопасности» от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10; совместный приказ Генерального прокурора Российской Федерации и МВД России «Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан» от 27 февраля 2010 г. № 70/122; указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 215/69 и МВД России № 1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» от 29 сентября 2008 г. и др.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров. Появление понятия «уполномоченный прокурор» обусловлено по-

требностью в ограничении круга должностных лиц прокурорского надзора, которые могут осуществлять надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Это связано с необходимостью получения специальных допусков для работы с секретными и совершенно секретными документами и материалами.

Уполномоченный прокурор — компетентное должностное лицо органов прокуратуры, уполномоченное на осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. Уполномоченные прокуроры от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначаются заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором, заместителями Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур. Перечисленные руководители органов прокуратуры издают приказы о назначении уполномоченных прокуроров, содержание которых доводится до сведения руководителей органов, осуществляющих ОРД¹. До назначения на должность в отношении прокурора должна быть проведена процедура допуска к сведениям, составляющим государственную тайну².

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах непосредственно осуществляется надзор за соответствующими подразделениями органов, осуществляющих ОРД, и контроль за состоянием надзорной работы на районном (городском) уровне. В районных (городских) и приравненных к ним прокуратурах надзор, как правило, осуществляет лично прокурор. Иногда, при наличии большого объема надзорной работы, надзор может быть возложен прокурором субъекта Российской Федерации на заместителя районного (городского) прокурора либо его помощника.

¹ Пункт 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февр. 2011 г. № 33.

² Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 6 февр. 2010 г. № 63.

Важнейшими составляющими должной организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, являются:

правовые основания деятельности уполномоченных прокуроров, т. е. ведомственное правовое регулирование деятельности должностных лиц органов прокуратуры;

ведение особого (секретного) делопроизводства по документам и материалам при осуществлении проверочной работы в этой отрасли прокурорского надзора, обеспечение технического оснащения рабочих мест уполномоченных прокуроров и мест хранения секретных документов и материалов;

информационно-аналитическая работа уполномоченных прокуроров;

планирование прокурорских проверок для установления законности в сфере ОРД.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, должен носить постоянный (систематический) и инициативный характер. Это значит, что прокурор может запланировать проведение прокурорской проверки или провести ее немедленно по собственной инициативе, т. е. не дожидаясь поступления к нему информации о фактах нарушения законности от граждан либо должностных лиц.

Вместе с тем в п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 изложен примерный перечень юридических и фактических оснований для проведения прокурорской проверки:

обращения граждан, юридических и должностных лиц;

результат изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем реагировании на поручение следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определение суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований и поручений уполномоченного прокурора;

плановый порядок, в том числе по указанию вышестоящего прокурора;

другие случаи, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов по выяв-

лению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

При наличии обращения о нарушении закона оперативно-розыскным органом, исполняющим поручение органов предварительного расследования или определение суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, указанный Приказ по общему правилу предписывает проводить проверки уполномоченным прокурорам той прокуратуры, которой осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

При этом следует помнить, что оперативно-служебные документы (оперативные материалы) об осуществлении органами ФСБ России оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности уполномоченные прокуроры могут истребовать только в случаях проведения проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства Российской Федерации.

В ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки Российской Федерации и в органе внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации уполномоченные прокуроры имеют право изучать только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

При осуществлении надзорных мероприятий уполномоченные прокуроры должны проверять:

соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления ОРД;

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

законность и обоснованность проведения или прекращения ОРМ, в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом; наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения;

законность проведения ОРМ, направленных на сбор данных, необходимых для принятия решений, указанных в ч. 2 ст. 7 Фе-

дерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», в том числе о достоверности представленных государственным или муниципальным служащим либо гражданином, претендующим на должность судьи, предусмотренных федеральными законами сведений;

законность представления результатов ОРД;

наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков, приостановлении и прекращении дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении ОРМ, представлении результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд;

соблюдение определенного Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» перечня ОРМ;

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

соответствие ОРМ целям и задачам ОРД, а также соблюдение требования о недопустимости применения информационных систем, технических средств и веществ, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

своевременность уведомления судей органами, осуществляющими ОРД, о проведении в случаях, предусмотренных чч. 3 и 6 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», ОРМ, 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; наличие оснований для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий в указанных случаях.

Проверка законности привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдения при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими ОРД, допускается исключительно при наличии жалоб граждан.

При проверках законности ОРМ, проводимых на основании поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя

по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, в каждом случае уполномоченные прокуроры должны рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц.

В ходе изучения дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов уполномоченные прокуроры в обязательном порядке проверяют наличие в них документов, свидетельствующих об укрытии преступлений, незаконном освобождении от уголовного преследования, фальсификации оснований и условий проведения ОРМ (заявлений граждан, протоколов следственных действий, официальных документов и т. п.).

Акты и иные средства прокурорского реагирования

Для устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, которые им способствовали, обеспечения привлечения виновных, допустивших нарушения, к различным видам юридической ответственности прокурор может использовать следующие акты прокурорского реагирования: *протест, представление, постановление*. Перечисленные акты прокурорского реагирования должны отвечать общим требованиям по их составлению и оформлению. Их внутренняя структура и содержание носят традиционный характер. Все акты прокурорского реагирования рассматриваются в порядке и в сроки, предусмотренные законом.

Акты прокурорского реагирования вносятся руководителям оперативно-розыскных органов соответствующего уровня. При этом следует учитывать, что перечень руководителей оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД, в законе не установлен и определяется в ведомственных нормативно-правовых актах оперативно-розыскных органов.

В соответствии со ст. ст. 23, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и согласно п. 9 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 уполномоченный прокурор правомочен принести *протест* на противоречащий закону правовой акт, изданный оперативно-розыскным органом.

Правовые акты, принимаемые оперативно-розыскными органами, подразделяются на нормативные и правоприменительные.

Нормативные правовые акты оперативно-розыскных органов — это акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий, представления результатов ОРД и другие вопросы организации и осуществления ОРД. Эти нормативные акты не должны подменять либо заменять закон, противоречить закону. Они могут конкретизировать порядок реализации законодательных положений, а также в силу требований самого закона регулировать порядок организации, тактику и методику выполнения конкретных оперативно-розыскных мероприятий, определять порядок представления результатов ОРД в органы расследования и т. д.

К правоприменительным актам оперативно-розыскных органов относятся постановления руководителей органов, осуществляющих ОРД, в том числе о передаче результатов ОРД следователю, дознавателю, руководителю следственного органа, органу дознания, в суд.

В соответствии со ст. ст. 24, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и согласно п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 уполномоченный прокурор в зависимости от характера нарушений закона должен вносить *представления* об устранении нарушений закона, допущенных сотрудниками и должностными лицами органов, осуществляющих ОРД. Наряду с выявленными нарушениями в представлении указываются установленные прокурором причины и условия, другие обстоятельства, способствующие неисполнению требований закона.

Специфика подготовки представлений прокурора в данной отрасли и обоснование его требований в значительной мере обусловлена спецификой нормативного регулирования ОРД. Правовое регулирование ОРД предполагает, что именно в положениях подзаконных актов, в том числе секретного и совершенно секретного характера конкретизируются установки Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», определяются механизмы исполнения его отдельных норм. Так, ст.ст. 6, 8—11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предполагают конкретизацию их положений в ведомственных

нормативных актах либо содержат бланкетные (отсылочные) нормы. В обоснование позиции прокурора это требует наличие ссылок не только на положения Федерального закона, но и ведомственных актов. Достаточно часто в качестве нормы, нарушенной оперативно-розыскным органом, прокурор указывает ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», определяющую задачи оперативно-розыскных органов, направленные на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших и др.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 37 УПК РФ и согласно п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 при выявлении в ходе прокурорской проверки основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренного ст. 140 УПК РФ, уполномоченный прокурор должен вынести мотивированное *постановление* о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства. Форма мотивированного постановления прокурора определяется Письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 11 сентября 2007 г. № 49-64532-07.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ч. 5 ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 уполномоченный прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении по форме и содержанию

согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ должно отвечать требованиям ст. 28.2 КоАП РФ.

Деятельность уполномоченных прокуроров должна быть направлена на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении задач оперативно-розыскной деятельности¹. Очевидно, что пресечение и устранение нарушений закона при проведении ОРМ, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, а также решение задач оперативно-розыскной деятельности должно осуществляться своевременно. Это вызывает необходимость применения оперативных средств воздействия на деятельность поднадзорных оперативно-розыскных органов. На практике таким средством стало требование уполномоченного прокурора об устранении нарушений закона.

Генеральный прокурор Российской Федерации в п. 7 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33 предписывает уполномоченным прокурорам при наличии достаточных данных, свидетельствующих о нарушениях или недостатках при проведении оперативно-розыскных мероприятий на основании поручений следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя *помимо актов прокурорского реагирования* направлять руководителям оперативно-розыскных органов **требования** в целях обеспечения эффективного осуществления уголовного преследования.

По результатам прокурорских проверок уполномоченный прокурор также вправе применить **требование** согласно п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33, направленное на устранение нарушений закона по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам.

Кроме того, уполномоченный прокурор вправе *требовать* от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-розыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

¹ Пункт 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33.

4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ И НАЗНАЧАЕМЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ

Понятие, задачи и предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Акты прокурорского реагирования.

Понятие, задачи и предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу является самостоятельной отраслью прокурорско-надзорной деятельности. Уголовное наказание, назначаемое по приговору суда, назначаемые судом меры принудительного характера, задержание (как мера процессуального принуждения), заключение под стражу (как мера пресечения) всегда неизбежно связаны с ограничением либо временным лишением граждан некоторых основных прав и свобод. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности,

здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Правовой основой такого ограничения являются: Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ, Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1. Наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом, исполняют специальные государственные органы и учреждения. Задержанные и заключенные под стражу содержатся в специальных государственных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Безусловно, администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также должностные лица, осуществляющие прокурорский надзор, должны в своей практике учитывать международно-правовые стандарты в области охраны и защиты прав задержанных, заключенных под стражу и осужденных, а также лиц, которым судом назначены меры принудительного характера.

Регулярно в Европейском суде по правам человека рассматриваются жалобы граждан России на незаконное содержание их под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации¹. Неоднократно такие жалобы признавались обоснованными и Европейским судом констатировались нарушения Российской Федерацией положений ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенции), выразившиеся в бесчеловечных условиях содержания заявителей под стражей в различных учреждениях ФСИН России.

Генеральная прокуратура Российской Федерации уделяет большое внимание указанным вопросам, анализирует доводы,

¹ См. постановления Европейского суда по правам человека : от 7 июня 2007 г. по жалобе № 34000/02 «Игорь Иванов против Российской Федерации», от 14 февр. 2008 г. по жалобе № 66802/1 «Дорохов против Российской Федерации», от 15 мая 2008 г. по жалобе № 67542/01 «Гусев против Российской Федерации» и др.

положенные в основу решений Европейского суда по правам человека, и принимает меры, направленные на разъяснение прокурорам всех уровней критериев, по которым действия должностных лиц учреждений уголовно-исполнительной системы следует считать незаконными.

Специальные задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу обуславливаются общими задачами деятельности прокуратуры, к которым относятся:

обеспечение соблюдения норм Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов, действующих на территории России;

выявление нарушений законности на поднадзорных объектах; установление причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

выявление лиц, виновных в допущенных нарушениях;

устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

обеспечение привлечения лиц, виновных в допущенных нарушениях, к юридической ответственности.

Специальные задачи конкретизированы в приказе Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 30 января 2007 г. № 19.

Предметом прокурорского надзора в данной отрасли являются:

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

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

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Под законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, следует понимать не только законность помещения и содержания в них, но и соблюдение сроков содержания и своевременность освобождения. Во всех случаях юридическим основанием нахождения лица в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, является решение компетентного государственного органа, отраженное в соответствующем документе (протоколе задержания; постановлении, определении, приговоре суда).

Основные права и обязанности задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, установлены в ст.ст. 10—12 УИК РФ, ст.ст. 6, 17 и 36 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 37 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Порядок и условия содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, определяются как в статьях вышеуказанных законодательных актов, так и в ведомственных подзаконных нормативно-правовых актах.

Относительно законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, речь идет о следующих видах наказания — штраф, конфискация имущества, исправительные работы, лишение свободы при условном осуждении и т. п. Осужденные к отбыванию наказания, не связанного с изоляцией от общества, обязаны состоять на специальном учете. За этими лицами должен осуществляться постоянный контроль, в том числе за их надлежащим поведением, соблюдением обязанностей и запретов, установленных уголовно-исполнительными инспекциями, порядком и условиями отбывания наказания и т. д.

В статье 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не упоминается о необходимости обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина применительно к задержанным, заключенным под стражу, осужденным и лицам, подвергнутым мерам принудительного характера. Права и обя-

занности упомянутой категории лиц, указанные в специальных законодательных актах, составлены с учетом перечня основных (конституционных) прав граждан и потребностью во временном изъятии либо ограничении некоторых из них.

Объектами прокурорского надзора являются:

1) органы и учреждения Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации (следственные изоляторы, колонии, тюрьмы, уголовно-исполнительные инспекции);

2) учреждения Пограничных войск ФСБ России (изоляторы временного содержания);

3) учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации (изоляторы временного содержания);

4) органы и учреждения Министерства обороны Российской Федерации (гауптвахты, дисциплинарные воинские части);

5) органы и учреждения Министерства здравоохранения Российской Федерации (лечебные учреждения, психиатрические стационары).

Должностные лица органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу во исполнение законодательных предписаний совершают определенные служебные действия, принимают юридически значимые решения, издают правовые акты, налагают на задержанных, заключенных под стражу и осужденных дисциплинарные взыскания. Оценка соответствия правовых актов (нормативно-правовых и индивидуально-правовых), издаваемых в процессе правоприменения, действующим законом Российской Федерации входит в предмет этой отрасли прокурорского надзора.

При осуществлении надзора за законностью порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, прокурор не должен вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность этих органов и учреждений. Это требование очерчивает **пределы прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли**.

Помимо прокурорского надзора законодательством Российской Федерации предусмотрены различные виды государственного контроля за деятельностью названных органов и учреждений:

контроль органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации) и органов местного самоуправления;

судебный контроль;

ведомственный контроль (вышестоящих органов и должностных лиц).

Полномочия прокурора по осуществлению 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 статье 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляются специальные полномочия прокуроров по осуществлению 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 силу специфики объектов прокурорского надзора эти полномочия носят жесткий властный характер и позволяют эффективно выявлять и непосредственно устранять допущенные нарушения законности. Это обусловлено режимом работы вышеуказанных органов и учреждений, содержанием служебной деятельности их должностных лиц, возможностью широкого законного применения мер государственного принуждения по отношению к задержанным, заключенным под стражу, осужденным и лицам, подвергнутым мерам принудительного характера. При необходимости прокуроры могут использовать и иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.ст. 22 и 27).

Проанализируем **полномочия прокуроров**, установленные ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

1. Право посещать в любое время органы и учреждения, указанные в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Это право служит условием надлежащего выполнения надзирающим прокурором своих служебных обязанностей, поскольку в этих органах и учреждениях законодательно установлен режим

ограниченного доступа и введена строгая пропускная система, исключающая возможность посещения их территорий и служебных помещений посторонними лицами. Прокурор как представитель государственного надзорного органа при необходимости проведения плановых или внеплановых проверок может посещать такие объекты прокурорского надзора по предъявлении служебного удостоверения.

2. Право опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

Заявления, жалобы и обращения таких лиц следует проверять, получая информацию непосредственно из первых рук. Учитывая ограниченный характер возможностей по защите прав и законных интересов этой категории лиц собственными действиями, прокурор для объективности проводимых проверок должен использовать преимущественно вышеуказанный источник получения сведений о нарушениях законности, с «поправкой» на личностные и медицинские (психологические и психиатрические показатели) данные недовольных граждан, находящихся в местах изоляции.

3. Право знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера.

Исключительно протокол задержания, постановление, определение и приговор суда могут составлять юридическое основание помещения граждан в органы и учреждения, исполняющие наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, места содержания задержанных и заключенных под стражу и содержания их там. Отсутствие названных документов либо неправильное оформление таковых означает незаконность ограничения прав и свобод человека и гражданина, а следовательно, обязанность их незамедлительно освободить.

4. Право знакомиться с оперативными материалами (материалами ОРД).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» оперативные подразделения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, вправе проводить совместно с работниками уголовно-исполнительной системы ОРМ в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы.

Кроме того, в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений проведение ОРМ прямо предусмотрено в ч. 7 ст. 34 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и ст. 84 УИК РФ. При этом должностные лица этих органов обязаны обеспечить надлежащее документирование своей деятельности, которое должно отражать порядок ее осуществления и полученные результаты. Статья 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» закрепляет право прокуроров, оформивших допуск к работе с секретными материалами, истребовать и ознакомиться с оперативно-служебными документами, включая дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты.

5. Право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

К таким условиям относятся правила содержания указанной категории лиц, в том числе гарантии их личной безопасности, материально-бытовое обеспечение, должное медико-санитарное обслуживание и т. п. Во многом создание необходимых условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, обуславливается уровнем материально-финансового обеспечения органов и учреждений пенитенциарной системы. Возможности органов прокуратуры в части реализации этого правомочия представляются несколько ограниченными.

6. Право проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Правовые акты (нормативно-правовые и индивидуальные), издаваемые должностными лицами органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу, носят подзаконный характер и должны полностью соответствовать положениям федерального законодательства. В слу-

чае установления несоответствия вышеперечисленных правовых актов (в целом или в части) законодательству Российской Федерации прокурор должен принять меры к их отмене или изменению, например посредством направления в адрес руководства исправительного учреждения протеста.

7. Право требовать объяснения от должностных лиц.

Это правомочие позволяет прокурору четко ориентироваться в имеющейся служебной информации, подлежащей правовой оценке.

При проведении проверок прокурор должен по возможности объективно устанавливать интересующие факты и обстоятельства, в том числе со слов незаинтересованных представителей администрации. К тому же всегда целесообразно при наличии взаимоисключающих показаний (показания должностного лица администрации — показания задержанного, заключенного под стражу, осужденного, лица, подвергнутого принудительным мерам) выслушать и зафиксировать официальную точку зрения по возникающим вопросам. Отобрание объяснения у должностного лица администрации также может предшествовать решению вопроса о привлечении его к мерам юридической ответственности.

8. Право вносить протесты и представления или возбуждать производства об административных правонарушениях.

Выявив нарушения законности, прокурор принимает меры к их устранению. С этой целью он может использовать любые средства прокурорского реагирования, с помощью которых можно устранить допущенные нарушения, причины и условия, им способствующие. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается. Избрание вида юридической ответственности виновных зависит от степени тяжести и характера совершенного правонарушения.

9. Право отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных.

В местах содержания задержанных и заключенных под стражу, учреждениях, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы, устанавливается режим, обеспечивающий соблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, исполнение ими своих обязанностей, их изоляцию, а также выполнение задач, предусмотренных УПК РФ и УИК РФ. Должностные лица администраций мест содержания задержанных и заключенных под

стражу, учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, могут налагать на лиц, допустивших нарушение режима, дисциплинарные взыскания: выговор, водворение в карцер, водворение в дисциплинарный изолятор, водворение в штрафной изолятор, водворение в помещение камерного типа, водворение в одиночную камеру на гауптвахте и т. п. Однако если должностным лицом взыскание на провинившегося наложено незаконно или необоснованно, прокурор вправе отменить его непосредственно своим постановлением. Решение прокурора об отмене дисциплинарного взыскания обязательно для должностных лиц администрации.

10. Право немедленно освободить своим постановлением заключенных под стражу и осужденных из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Если лицо, заключенное под стражу или осужденное без достаточных оснований (фактических и юридических), помещено в штрафной изолятор, помещение камерного типа, карцер, одиночную камеру, дисциплинарный изолятор, надзирающий прокурор принимает решение об освобождении этого лица. Данное решение прокурора является обязательным для администрации и исполняется незамедлительно. Кроме того, прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, прокурор санкционирует отдельные решения должностных лиц органов и учреждений, исполняющих наказания, мест содержания задержанных и заключенных под стражу (ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и др.). Режим особых условий в исправительных учреждениях вводится по согласованию с прокурором (ч. 3 ст. 85 УИК РФ, ч. 1 ст. 48 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»).

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

В соответствии с ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 22 УИК РФ и ч. 3 ст. 45 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» прокурорский надзор за соблюдением и исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

Организационные основы надзорной работы в этой отрасли прокурорского надзора, как выше было сказано, устанавливаются в приказе Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 30 января 2007 г. № 19. Руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации указывает, что в настоящее время при проверках состояния законности в исправительных и воспитательных колониях, следственных изоляторах нельзя оставлять без внимания факты:

использования недозволённых мер воздействия и незаконного применения администрациями исправительных учреждений, следственных изоляторов, командованием и иными должностными лицами дисциплинарных воинских частей, других воинских частей и учреждений, сотрудниками отделов специального назначения физической силы, спецсредств и оружия;

незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарных воинских частей;

неоказания медицинской помощи;

ненадлежащего материально-бытового обеспечения;

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

Организационно обязанности по осуществлению надзора за соблюдением и исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу возлагаются на прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур, в том числе прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Они действуют на правах прокуратур районов и подчиняются прокуратурам субъектов Российской Федерации. В прокуратурах субъектов Российской Федерации создаются отделы либо формируются группы прокуроров по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. Надзор за законностью деятельности администраций изоляторов временного содержания (ИВС) и гауптвахт осуществляют также прокуроры специализированных прокуратур (транспортные, на особережимных объектах, военные).

Информационно-аналитическая работа, являющаяся предпосылкой успешного осуществления надзора, и планирование ведутся по общим правилам. В частности, не менее одного раза в полугодие следует обобщать данные о состоянии законности и результаты осуществления прокурорских проверок по рассматриваемой отрасли. Вместе с тем прокурорские проверки в местах содержания задержанных, заключенных под стражу и осужденных необходимо проводить регулярно, т. е. вне зависимости от наличия информации о фактах нарушения законности. Например, для обеспечения законности и обоснованности, а также соблюдения сроков содержания граждан под стражей прокуроры должны проверять следственные изоляторы не реже одного раза в месяц (п. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 30 января 2007 г. № 19), а проверки исполнения законов в уголовно-исполнительных инспекциях требуется проводить ежеквартально

(п. 1.9 указанного Приказа). Только такой подход, позволяющий организовать систематический и полноценный надзор, может принести плоды и дать желаемые результаты по укреплению законности в учреждениях предварительного заключения и пенитенциарной системы.

Следует помнить, что вышеназванный Приказ не регламентирует организацию прокурорского надзора за исполнением законов в изоляторах временного содержания, которые имеются в МВД России и Пограничных войсках ФСБ России.

Порядок осуществления проверок законности пребывания в изоляторах временного содержания граждан, задержанных по подозрению в совершении преступлений, регламентирован приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» от 27 ноября 2007 г. № 189. Так, в соответствии с п. 1.4 этого Приказа в каждом случае задержания граждан по подозрению в совершении преступлений необходимо выяснять основания и мотивы такого решения, проверять соблюдение прав подозреваемых.

В случае обнаружения у задержанного телесных повреждений, получения сведений о незаконном задержании либо применении к лицу незаконных методов ведения следствия прокурор обязан организовывать проверку, а при наличии к тому оснований следует выносить мотивированное постановление и направлять материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствующий следственный орган.

Кроме того, необходимо регулярно, в том числе в вечернее и ночное время, проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных. При выявлении лиц, содержащихся там без законных на то оснований, а также лиц, срок содержания под стражей которых истек, необходимо незамедлительно принимать меры к их освобождению. По каждому факту незаконного содержания граждан в следственном изоляторе следует проводить проверки, материалы которых при наличии оснований должны передаваться в соответствующие следственные органы. В случае обнаружения иных нарушений закона прокуроры обязаны тщательно выявлять их причины и принимать меры к их устранению.

При подготовке и согласовании отчетов, содержащих данные о количестве заключенных под стражу, необходимо проводить

сверки с отчетными данными подразделений Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации о количестве лиц, освобожденных органами следствия, дознания и судом. В случае несоответствия данных о количестве освобожденных из-под стражи лиц и данных о количестве заключенных под стражу необходимо устанавливать причины расхождения данных, добиваться внесения достоверных сведений и привлечения к ответственности лиц, допустивших сокрытие указанных фактов.

Акты прокурорского реагирования

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу полномочия прокуроров позволяют непосредственно устранять некоторые существенные нарушения законности. В статье 34 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» провозглашается обязательность исполнения постановлений и требований прокурора относительно выполнения установленных Законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, со стороны администраций и органов, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы.

Для устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, которые способствовали их совершению, обеспечения привлечения виновных, допустивших нарушения, к ответственности прокурор может использовать предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» акты прокурорского реагирования: протест, представление, постановление. Данные акты прокурорского реагирования должны отвечать общим требованиям по их составлению и оформлению. Их структура и содержание носят традиционный характер. Акты прокурорского реагирования рассматриваются в порядке и в сроки, предусмотренные законом.

Спецификой внесения *протеста* в данной надзорной отрасли, в отличие от протестов, вносимых в порядке «общего надзора»,

является приостановление действия соответствующего опротестованного акта администрации пенитенциарного учреждения.

Специфика подготовки *представлений* прокурора в данной отрасли и обоснование его требований обусловлена спецификой нормативного регулирования деятельности поднадзорных органов. Правовое регулирование деятельности администраций органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу предполагает широкое использование подзаконных, в том числе ведомственных актов, в которых конкретизируются законодательные установки, определяются механизмы исполнения законодательных норм. На положение этих актов прокурор также должен ссылаться в своем представлении.

Спецификой применения *постановления* как акта прокурорского реагирования является то, что прокурор имеет возможность непосредственно устранять выявленные нарушения. Например, прокурор вправе выносить постановление об отмене дисциплинарного взыскания, наложенного в нарушение закона на лиц, задержанных, заключенных под стражу и осужденных; постановление об освобождении лиц, задержанных, заключенных под стражу и осужденных из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора; постановление об освобождении лица, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию и помещению в ИВС, подвергнутого предварительному заключению и помещению в СИЗО, помещенного в судебно-психиатрическое учреждение; постановление относительно порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, и т. д.

Кроме того, прокурор согласно ст. 37 УПК РФ при выявлении в ходе прокурорской проверки повода и основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренного ст. 140 УПК РФ, вправе вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства.

5. КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Понятие и сущность координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Принципы координации и виды координационных мероприятий. Координационное совещание. Формы координации.

Понятие и сущность координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Основной целью координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью путем разработки и осуществления согласованных действий, направленных на своевременное выявление, раскрытие, пресечение и предупреждение преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567, руководящая роль в координации рассматриваемой деятельности возложена на органы прокуратуры. Генеральный прокурор РФ в приказе «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» от 26 июня 1997 г. № 34 обязал прокуроров всех уровней постоянно изучать практику координационной деятельности, эффективность принятых решений и мер по их реализации.

Термин «координация» означает «согласование» (от англ. *co* — совместное, *ordination* — упорядочение). В Словаре русского языка С. И. Ожегова «координировать» толкуется как согласовать (согласовывать), установить (устанавливать) целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями¹.

Почему именно прокуратура была определена координирующим органом?

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 14-е изд., стереотипное. М., 1983. С. 261.

Такое решение вызвано тем, что органы прокуратуры занимают особое место в системе правоохранительных органов: в соответствии со ст. 129 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» именно на них возложено осуществление надзора за исполнением законов в государстве.

Координационная функция прокуратуры вытекает из ее роли как структуры, взаимодействующей по вопросам обеспечения законности со всеми ветвями государственной власти.

Именно прокурор согласно ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и п. 3 указанного выше Положения обязан координировать, т. е. согласовывать, деятельность правоохранительных органов при выполнении ими функций по борьбе с преступностью. Координация дополняет надзорную функцию прокуратуры и расширяет ее возможности.

Выделение координационной деятельности в особое направление работы прокуратуры объясняется, прежде всего, значимостью этой деятельности в укреплении законности, обеспечении защиты общества от преступных проявлений, результативности деятельности государственных органов.

Изначально правовая регламентация координации деятельности правоохранительных органов была установлена в Законе о прокуратуре СССР, принятом Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г.

В ст. 3 Закона были указаны полномочия прокуроров по координации данной деятельности:

органы прокуратуры совместно с другими государственными органами разрабатывают меры по предупреждению преступлений и иных правонарушений;

прокуратура СССР в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями.

Однако имели место попытки исключить функцию прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов.

В перестроечный для страны период прокуратура вообще оказалась отстраненной от выполнения координационных полномочий. Этой деятельностью занимались Временный комитет по борьбе с преступностью (1989 г.), Комитет по координации дея-

тельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (1991 г.), а также различные временные и постоянные комиссии в структурах исполнительной власти.

Такая позиция по отношению к прокуратуре являлась отражением исторически сложившихся условий. Но стремление лишить прокуратуру координирующей роли в выполнении функции по борьбе с преступностью не увенчалось успехом.

Практика показала, что именно прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов в различных сферах и располагая обширными и объективными данными о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качестве расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, способна наиболее полно выявлять нарушения законов, причем, в первую очередь, именно создающие условия для совершения преступлений. Поэтому Указом Президента Российской Федерации «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» от 20 октября 1993 г. № 1685 функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью вновь была возложена на прокуратуру. Это положение было закреплено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995 г.

Принципы координации и виды координационных мероприятий

В пункте 4 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью указано, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью должна осуществляться на основе следующих принципов:

- соблюдения законности;
- равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;
- самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;

гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;

ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.

В пункте 2 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» перечислены виды координационных мероприятий: созыв координационных совещаний; организация рабочих групп; истребование статистической и другой необходимой информации.

Кроме того, согласно п. 5 указанного Положения правоохранительные органы должны осуществлять:

совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;

выполнение региональных программ борьбы с преступностью; разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;

подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью органам государственной власти и местного самоуправления;

обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;

разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью.

Координационное совещание

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и пп. 3, 9 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью для обеспечения функции руководства координационной деятельностью правоохранительных органов прокурору как председателю координационного совещания руководителей правоохранительных органов предоставлено право:

созыва координационного совещания;
истребования информации, необходимой для организации координационной деятельности;

организации рабочих групп из представителей правоохранительных органов;

назначения из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания, который возглавляет секретариат координационного совещания.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствует исчерпывающий перечень органов, относящихся к числу правоохранительных. Другими законодательными и иными нормативными актами также не определены понятие, содержание и структура правоохранительной системы в целом в стране, хотя во многих законах и иных нормативных правовых актах эти термины широко употребляются.

В пункте 1 указанного Положения говорится об осуществлении координационной деятельности органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и других, руководители которых являются членами координационного совещания.

Несмотря на то, что в ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью речь в основном идет о координации деятельности именно правоохранительных органов, к подготовке вопросов, рассматриваемых на координационных совещаниях, и участию в их работе могут привлекаться представители органов контроля и других государственных органов.

Так, согласно п. 7 указанного Положения на координационные совещания кроме должностных лиц правоохранительных органов могут быть приглашены руководители органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации.

В соответствии с п. 12 указанного Положения формируется секретариат координационного совещания — постоянно дей-

ствующий орган, который состоит из представителей всех правоохранительных органов, являющихся членами координационного совещания.

Секретариат координационного совещания осуществляет следующую деятельность:

- проводит текущую организационную работу;

- ведет документацию координационного совещания с соблюдением требований секретного делопроизводства;

- извещает членов координационного совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания с приложением проектов документов, подлежащих обсуждению, и других материалов;

- организует подготовку и внесение предложений правоохранительных органов по плану работы координационного совещания;

- формирует проекты планов работы и представляет их на рассмотрение руководителям правоохранительных органов;

- анализирует ход выполнения планов и решений координационного совещания, о результатах информирует его председателя;

- выполняет иные поручения председателя координационного совещания.

Для подготовки материалов координационных совещаний и выполнения их решений по мере необходимости могут создаваться постоянно действующие межведомственные рабочие группы. Руководителем рабочей группы, как правило, является представитель прокуратуры.

Сложившаяся практика выработала направления деятельности таких групп:

- повседневное накопление информации (банка данных) по закрепленным направлениям борьбы с преступностью;

- обмен информацией между участниками координационного совещания;

- своевременное отслеживание негативных тенденций, проведение комплексного анализа и прогнозирования развития криминогенной ситуации и внесение предложений по решению наиболее острых проблем, требующих принятия скоординированных адекватных мер со стороны всех правоохранительных органов;

участие в подготовке информационно-аналитических материалов для направления в органы исполнительной и законодательной власти;

участие в подготовке проектов совместных приказов, указаний, информационных писем и иных документов по вопросам борьбы с преступностью;

участие в разработке согласованных планов координационной деятельности.

Для исполнения решений координационных совещаний руководители правоохранительных органов в соответствии со ст. 12 указанного Положения дают исполнителям по своим ведомствам необходимые указания в форме приказов, распоряжений.

Формы координации

В соответствии с пунктом 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью координация деятельности правоохранительных органов осуществляется в следующих основных формах:

проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

издание совместных приказов, указаний и иных организационно-распорядительных документов;

выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор перечисленных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки.

6. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами — одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Организационное обеспечение и непосредственное осуществление прокурором поддержания государственного обвинения по уголовным делам. Особенности организации и осуществления деятельности органов прокуратуры по соблюдению законности при пересмотре судебных актов.

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами — одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры

Прочность и устойчивость правопорядка невозможна без правосудных актов судебной власти. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами является одной из гарантий точного соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов в уголовном судопроизводстве.

Основы правовой регламентации указанного направления деятельности прокуроров помимо Конституции Российской Федерации закреплены также Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Так, п. 3 ст. 1 указанного Закона устанавливает, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Задачи, стоящие перед прокурором, участвующим в рассмотрении судами уголовных дел, обусловлены целями деятельности прокуратуры и соответствуют задачам уголовного судопроизводства. Формы его участия в судебном производстве, а также меры прокурорского реагирования, которые изменяются в зависимости от стадий уголовного судопроизводства, регламентированы уголовно-процессуальным законом.

Прежде чем обратиться к полномочиям и содержанию деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства следует определить процессуальный статус прокурора, круг его прав и обязанностей.

Функции прокурора, участвующего в рассмотрении уголовных дел судом, неоднократно менялись. В определенные перио-

ды они ограничивались поддержанием государственного обвинения, в другие — прокурор в полном объеме осуществлял надзор за законностью рассмотрения уголовных дел судами и судебных решений.

В настоящее время судебная власть в Российской Федерации независима и самостоятельна, она является высшей инстанцией в иерархии государственных юридических органов, что исключает осуществление какого-либо надзора за законностью деятельности суда со стороны иных органов, в том числе и прокуратуры. Кроме того, действующее законодательство разделяет функции по осуществлению надзорных полномочий прокурора и его полномочий при рассмотрении уголовных дел судами.

Основной задачей прокурора, осуществляющего уголовное преследование в суде первой инстанции, является защита прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства. При этом своей деятельностью он призван способствовать защите прав и законных интересов как лиц, потерпевших от преступления, так и лиц, совершивших преступление.

При этом важно помнить, что поддержание государственного обвинения в суде является составной частью уголовного преследования лиц, совершивших преступление. Для прокурора необходимость руководствоваться в своей деятельности законом вытекает из общих положений, определяющих статус и функции прокуратуры в целом и каждого прокурора в отдельности. Осуществление уголовного преследования в суде является логическим продолжением реализации надзорной функции прокурора в досудебных стадиях.

Исходя из норм закона, установивших равенство сторон в судебном заседании, прокурор и адвокат вправе заявлять отводы и ходатайства, представлять доказательства, участвовать в их исследовании и т. д. Однако для адвоката пределы реализации этих прав ограничены интересами подзащитного, а для прокурора указанные права становятся обязанностями, когда это необходимо в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Он должен реагировать на любое нарушение закона не потому, что осуществляет надзор, а потому, что поддержание государственного обвинения в условиях нарушения зако-

на, ущемления прав и свобод человека и гражданина противоречит принципу законности деятельности самого прокурора.

Поэтому в настоящее время нет оснований утверждать, что органы прокуратуры осуществляют функцию надзора за деятельностью судов. Надзор за деятельностью судов в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах осуществляется вышестоящими судами, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, на который Конституцией Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению единообразного понимания и применения закона нижестоящими судебными инстанциями.

Законом определено право прокурора реагировать в установленном законом порядке на неправосудные, т. е. незаконные, необоснованные и несправедливые судебные акты. В случае выявления фактов принятия судом незаконных либо необоснованных решений это право становится обязанностью прокурора.

В этой связи надлежащее выполнение прокурором своей процессуальной функции с эффективным использованием всего комплекса полномочий, предоставленных ему законодательством, а также средств прокурорской деятельности призвано способствовать реализации интересов государства по обеспечению защиты и приоритета прав и свобод личности в сфере уголовного судопроизводства.

Принимая во внимание, что наиболее существенные нарушения прав и свобод человека и гражданина могут быть допущены именно в сфере уголовного судопроизводства, участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами относится к одному из приоритетных направлений прокурорской деятельности.

Организационное обеспечение и непосредственное осуществление поддержания государственного обвинения по уголовным делам

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор участвует в рассмотрении уголовных дел судами в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, осуществляя уголовное преследование в суде. При этом прокурор выступает в качестве государственного обвинителя, а его

полномочия определяются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Следовательно, для определения процессуальных полномочий прокурора при рассмотрении судом уголовного дела необходимо руководствоваться принципами и правилами, установленными уголовно-процессуальным законодательством.

Статья 5 УПК РФ определяет государственного обвинителя как должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу. Следовательно, участвовать в рассмотрении уголовного дела в суде вправе не только прокурор, но и его заместители, а также старшие помощники и помощники. Справедливость такого вывода подтверждается и содержанием ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которой прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, поддерживать государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

Наиболее подробно полномочия прокурора как участника процесса со стороны обвинения изложены в ст. 246 УПК РФ. В соответствии с полномочиями, установленными законом, государственный обвинитель представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания. Кроме того, прокурор предъявляет или поддерживает предъявленный по уголовному делу гражданский иск, если этого требует охрана прав граждан, общественных или государственных интересов.

Иные права прокурора, участвующего в судебном следствии, закреплены в соответствующих нормах, посвященных производству в суде первой инстанции. Данные полномочия прокурора как стороны состязательного процесса зависят от процессуальных особенностей порядка предстоящего судебного разбирательства, особенностей производства в том либо ином суде и особенностей производства по отдельным категориям дел в отношении определенных лиц.

Основные требования, касающиеся организации деятельности государственных обвинителей, обеспечения надлежащей реализации прокурорами предоставленных им полномочий в судебных стадиях уголовного судопроизводства, а также оптимизации взаимодействия и сотрудничества территориальных и специализированных прокуратур, содержатся в приказах Генерального прокурора РФ.

Эффективность деятельности государственного обвинителя во многом определяется тем, насколько правильно и полно им была проведена подготовка к участию в рассмотрении уголовного дела судом. Важно иметь в виду, что ненадлежащая подготовка исключает для прокурора возможность реально влиять на ход и результаты судебного разбирательства.

Применительно к каждому конкретному уголовному делу с учетом его специфики следует наметить круг нормативных источников, знание которых представляется необходимым.

Государственный обвинитель должен знать положения уголовного и уголовно-процессуального законов, позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам конституционности положений УПК РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также складывающуюся судебную практику. Также необходимо изучение научно-методической литературы, посвященной особенностям поддержания государственного обвинения по делам о преступлениях соответствующего вида, группы или категории.

Тесное взаимодействие с лицами, производившими предварительное расследование, и использование имеющейся у них информации (например, касающейся психологических и иных особенностей личности обвиняемого, других участников процесса) позволит грамотно планировать и осуществлять поддержание государственного обвинения. Полезным представляется установление делового сотрудничества и с оперативными работниками, осуществлявшими оперативно-розыскную деятельность в процессе расследования.

Тщательное изучение, анализ и оценка доказательств, собранных в ходе предварительного расследования и нашедших отражение в материалах уголовного дела, позволяют государственному обвинителю не только определить стратегию и тактику участия в судебном следствии, но и сформулировать свою

позицию по вопросу допустимости имеющихся в деле доказательств, прогнозировать ходатайства защиты об исключении доказательств, обоснованно отстаивать свое мнение в ходе предварительного слушания.

В любом случае по результатам изучения материалов уголовного дела и иных данных государственный обвинитель создает информационную модель произошедшего, может сделать вывод о наличии пробелов в системе доказательств и оценить возможности их восполнения в суде. Важным представляется заблаговременное прогнозирование изменения судебной ситуации, количества и качества доказательств, заявлений ходатайств и выдвижения новых версий стороной защиты.

Решение об участии прокурора или о поручении кому-либо из прокурорских работников принять участие в рассмотрении конкретного уголовного дела судом должно быть принято прокурором соответствующего уровня заблаговременно, чтобы была возможность подготовиться к поддержанию государственного обвинения с учетом особенностей совершенного преступления, а также иных обстоятельств, обуславливающих специфику рассмотрения уголовного дела судом.

Исходя из характера, объема и сложности уголовного дела, могут создаваться группы государственных обвинителей, поскольку такая возможность прямо предусмотрена законом (ч. 4 ст. 246 УПК РФ). Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации обязал по уголовным делам, вызывающим широкий общественный резонанс, участвовать в суде прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов и районов, других территориальных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур не реже одного раза в квартал, а по делам о коррупционных преступлениях поручать поддержание государственного обвинения наиболее квалифицированным сотрудникам¹.

Содержание деятельности прокурора на различных этапах судебного разбирательства отличается не только в процессуальном плане, но также имеет особенности организационного и

¹ Об усилении прокурорского надзора в свете реализации национальной стратегии противодействия коррупции : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 15 мая 2010 г. № 209.

тактико-методического характера. Эффективность деятельности государственного обвинителя, его вклад в принятие законного и обоснованного решения по делу определяются не только знанием и исполнением требований процессуального законодательства, но и целесообразным использованием приемов и методов, разработанных наукой и апробированных практикой.

Основное содержание деятельности прокурора в ходе предварительного слушания обуславливается тем, что на этом этапе должны быть приняты законные и обоснованные решения по заявленным сторонами отводам и ходатайствам об исключении доказательств, об истребовании дополнительных доказательств или предметов, по вопросу о возможности назначения судебного заседания в сложившейся ситуации (ч. 4 ст. 228, ч. 3 ст. 236 УПК РФ).

Кроме того, на данном этапе в целях обеспечения беспрепятственного и правильного рассмотрения дела по существу решаются вопросы о мере пресечения обвиняемому, гражданском иске и мерах по его обеспечению и иные заявленные ходатайства.

Результаты предварительного слушания должны быть учтены государственным обвинителем при планировании дальнейшего участия в судебном разбирательстве. В подготовительной части судебного заседания усилия должны быть направлены на создание условий для максимально полного, всестороннего и объективного исследования имеющихся и представленных дополнительно доказательств.

Центральной частью судебного разбирательства является судебное следствие. От активности и профессионализма государственного обвинителя на данной стадии напрямую зависят законность, обоснованность и справедливость итогового решения по делу.

Реализуя свои полномочия, государственный обвинитель в соответствии с требованиями УПК РФ представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения и другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства.

Сторона обвинения первой представляет доказательства, очередность исследования которых определяется ею самостоятельно. Тактически грамотно предложенный государственным

обвинителем порядок представления доказательств позволяет обеспечить полноту и всесторонность анализа всех обстоятельств, подлежащих доказыванию по рассматриваемому уголовному делу.

В ходе судебного следствия нередко возникают трудности, связанные с необходимостью восполнения пробелов либо устранения ошибок, допущенных в ходе предварительного расследования, а также с существенными изменениями доказательств, положенных ранее в основу обвинения. Максимально эффективно реализовывать свои полномочия в любой, даже самой сложной, ситуации судебного следствия государственному обвинителю поможет хорошее знание научно обоснованных рекомендаций по организации и методике поддержания государственного обвинения.

По окончании исследования представленных сторонами доказательств государственный обвинитель может также реализовать свое право дополнить судебное следствие, после чего суд объявляет судебное следствие оконченным.

По результатам судебного следствия государственный обвинитель окончательно формирует свою позицию по уголовному делу и излагает ее в прениях сторон. Не отвечают требованиям законности и считаются нарушением служебного долга как необоснованный отказ от поддержания государственного обвинения, так и требование о вынесении обвинительного приговора при отсутствии достаточных доказательств виновности подсудимого.

Если государственный обвинитель приходит к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, он отказывается от обвинения, излагая суду мотивы отказа (ч. 7 ст. 246 УПК РФ). Отказ от обвинения в указанной ситуации следует рассматривать как обязанность государственного обвинителя, исполнение которой обеспечивает принятие судом законного и обоснованного решения, а следовательно, соблюдение прав и законных интересов граждан, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, общества и в конечном итоге — государства.

Полный либо частичный отказ государственного обвинителя от обвинения влечет важные правовые последствия. Поэтому данный шаг государственного обвинителя нуждается в допол-

нительном контроле. В настоящее время в случае расхождения позиции государственного обвинителя с позицией, выраженной в обвинительном заключении (акте), он должен незамедлительно доложить об этом прокурору, поручившему ему поддерживать государственное обвинение¹.

Такой порядок представляется логичным, так как исключает поспешное и недостаточно обоснованное решение государственного обвинителя, не соответствующее принципам и требованиям закона.

Выступление прокурора в прениях сторон направлено на то, чтобы убедить других в справедливости вывода, к которому государственный обвинитель пришел по результатам судебного рассмотрения дела. Аргументированная, надлежащим образом подготовленная речь государственного обвинителя в судебных прениях способствует принятию судом законного, обоснованного и справедливого решения по делу.

После произнесения речей всеми участниками прений сторон прокурор может выступать еще один раз с репликой (ст. 292 УПК РФ), которая представляет собой короткое замечание или возражение на выступление стороны защиты и (или) других участников прений сторон.

Гарантом соблюдения законности прокурор должен выступать и в случае реализации предусмотренных уголовно-процессуальным законом особых процессуальных механизмов принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (соответственно гл. 40 и гл. 40¹ УПК РФ).

Обвиняемый вправе заявить о своем согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства по уголовным делам о преступлениях, наказание за которые, предусмотренное УК РФ, не превышает 10 лет лишения свободы.

Однако данное право может быть реализовано в полной мере только при наличии согласия государственного или частного обвинителя и потерпевшего. Если со стороны кого-либо из ука-

¹ Об участии прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 20 окт. 2007 г. № 185.

занных лиц последуют обоснованные возражения либо не будут соблюдены иные установленные законом условия, суд принимает решение о назначении судебного разбирательства в общем порядке.

Судебное заседание при удовлетворении подобного ходатайства обвиняемого проводится с учетом требований ст. 316 УПК РФ. При осуществлении своей деятельности в такой ситуации прокурору следует учитывать, что главной особенностью данного порядка постановления приговора является то, что исследование и оценка доказательств, собранных по уголовному делу, как это предусмотрено для судебного разбирательства в общем порядке, не производится. Исследования могут быть лишь обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, а также смягчающие и отягчающие наказание. Соответственно, анализ доказательств и их оценка судьей в обвинительном приговоре не отражается.

Прокурор, как и иные заинтересованные в результатах рассмотрения дела участники процесса, вправе обжаловать приговор в порядке и по основаниям, предусмотренным гл. 43 УПК РФ, за исключением случаев, когда обоснование обжалования связано с несоответствием выводов суда фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой инстанции (п. 1 ч. 1 ст. 379 УПК РФ). В такой ситуации приговор не может быть обжалован в апелляционном и кассационном порядке (ст. 317 УПК РФ).

Основанием для рассмотрения судом вопроса об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, является уголовное дело, поступившее в суд с соответствующим представлением прокурора.

В судебном заседании государственный обвинитель должен подтвердить, что обвиняемый активно содействовал следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления, представить аргументированное разъяснение того, в чем именно выразилось такое сотрудничество. В свою очередь суд удостоверяется, что досудебное соглашение о сотрудничестве было заключено добровольно и при участии защитника.

После этого прокурор участвует в судебном заседании и способствует вынесению законного и обоснованного приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Проведение судебного заседания и постановление приговора в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, осуществляются в порядке, установленном ст. 316 УПК РФ, с учетом ряда требований, изложенных в ст. 317⁷ УПК РФ.

Постановленный с учетом соответствующих положений УК РФ обвинительный приговор может быть обжалован прокурором по правилам гл. 43 УПК РФ. Если будет обнаружено, что подсудимый умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения, прокурор должен инициировать пересмотр приговора в исключительных стадиях уголовного судопроизводства.

Определенной спецификой отличаются организация и осуществление деятельности государственного обвинителя по уголовным делам, подсудным мировым судьям, поскольку совместно с прокурором на стороне обвинения по этим делам может участвовать частный обвинитель. Рассмотрение дела мировым судьей производится в общем порядке с изъятиями, предусмотренными ст. 321 УПК РФ. Прокурор может принимать участие в рассмотрении такого уголовного дела и в случае, если мировой судья признает обязательным его участие ввиду того, что потерпевший в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы (ч. 8 ст. 318 УПК РФ).

Вступление в уголовное дело прокурора не лишает стороны права на примирение. Вместе с тем прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон в порядке, установленном ст. 25 УПК РФ, возможно лишь при согласии прокурора.

Определенные особенности отличают деятельность государственного обвинителя при производстве в суде с участием присяжных заседателей, которое ведется в общем порядке с учетом особенностей, предусмотренных гл. 42 УПК РФ.

Прежде всего следует подчеркнуть, что важное значение имеет участие прокурора в формировании коллегии присяжных заседателей. Законность и обоснованность будущего итогового решения по делу зависит, в том числе, и от того, кто именно войдет в коллегию. Прокурору предоставлено законом право

заявить отвод кандидату в присяжные заседатели. Для того чтобы отвод был мотивированным, государственный обвинитель вправе задавать кандидатам вопросы с целью выяснения обстоятельств, препятствующих их участию в рассмотрении соответствующего уголовного дела.

Кроме того, государственный обвинитель может использовать право немотивированного отвода. Законом установлен порядок, в соответствии с которым государственный обвинитель согласовывает свою позицию по отводам с другими участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения (ч. 14 ст. 328 УПК РФ), поэтому важно не только сделать правильный вывод по этому вопросу, но и активно содействовать формированию правильной и законной позиции всех представителей стороны обвинения.

Дополнительная возможность оценить, насколько состав присяжных заседателей позволяет объективно и полно исследовать обстоятельства дела, а также способствовать принятию законного и обоснованного решения по делу, имеется у государственного обвинителя до приведения присяжных заседателей к присяге. При наличии оснований государственный обвинитель вправе заявить, что вследствие особенностей рассматриваемого уголовного дела образованная коллегия присяжных в целом может оказаться неспособной вынести объективный вердикт.

Специфика рассмотрения уголовного дела с участием присяжных обуславливает и особенности участия прокурора в судебном следствии. Государственный обвинитель не оглашает обвинительное заключение, как при общем порядке судопроизводства, а излагает существо предъявленного обвинения так, чтобы оно было понятно людям, не имеющим, как правило, юридического образования.

Еще готовясь к участию в рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей, государственный обвинитель должен учитывать, что ряд вопросов подлежит рассмотрению в отсутствие присяжных заседателей — о недопустимости доказательств, об обстоятельствах, характеризующих личность подсудимого. Второй вопрос может быть исследован лишь в той мере, в какой это необходимо для установления отдельных признаков состава преступления (например, убийства на почве личных неприязненных отношений либо из корыстных побуждений). Поэтому определять последовательность и пределы исследова-

ния доказательств он должен, руководствуясь именно указанной спецификой.

Основной особенностью участия прокурора в судебном следствии данной формы судебного разбирательства является представление доказательств и обоснование взаимосвязи между отдельными доказательствами в предельно ясной и понятной для неспециалиста в области юриспруденции форме.

При этом особую важность приобретает своевременное реагирование государственного обвинителя на любые попытки оказать незаконное воздействие на присяжных. Он обязан это делать, чтобы не допустить принятия присяжными решения на основе неверных данных и суждений.

В свою очередь, готовясь к участию в прениях сторон, прокурору следует помнить, что в его речи должны подвергнуться анализу и оценке только доказательства, связанные с решением вопросов, которые подлежат разрешению присяжными заседателями. Речь прокурора должна быть построена таким образом, чтобы способствовать формированию у присяжных убеждения, способствующего объективному, непредвзятому ответу на поставленные перед ними вопросы.

В целях содействия принятию судом законного и обоснованного решения прокурор вправе заявить возражения на сформулированные и представленные судьей вопросы либо дополнить их новыми. В этих же целях прокурор вправе также заявить возражения в отношении напутственной речи председательствующего, если она не соответствует принципу объективности и беспристрастности.

Особенности судебного разбирательства после вынесения присяжными вердикта обусловлены принятым ими решением. При вынесении присяжными заседателями оправдательного вердикта государственный обвинитель участвует только в исследовании и обсуждении вопросов, связанных с разрешением гражданского иска, распределением судебных издержек, судьбой вещественных доказательств. В случае вынесения обвинительного вердикта государственный обвинитель должен аргументировать свою позицию по вопросам квалификации содеянного подсудимым, назначения ему наказания, разрешения гражданского иска и другим вопросам, разрешаемым судом при постановлении обвинительного приговора. По окончании исследо-

вания указанных обстоятельств проводятся прения сторон. В любом случае деятельность государственного обвинителя должна обеспечивать принятие законного и обоснованного решения по делу.

Определенной спецификой обладает и участие прокурора в рассмотрении судом уголовных дел в отношении несовершеннолетних. Роль и значение правильной организации и осуществления своих полномочий прокурором по делам о преступлениях указанной группы столь велики, что Генеральный прокурор РФ требует поручать поддержание государственного обвинения по данным делам наиболее подготовленным прокурорам¹.

Судебное разбирательство дел о преступлениях данной группы имеет ряд дополнительных особенностей, обусловленных прежде всего особым подходом к определению предмета и пределов доказывания. Государственному обвинителю еще при изучении материалов уголовного дела и подготовке к участию в судебном рассмотрении дела следует иметь в виду, что наряду с обстоятельствами, перечисленными в ст. 73 УПК РФ, по делам о преступлениях несовершеннолетних устанавливаются:

- возраст несовершеннолетнего, число, месяц и год рождения;
- условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности;

- влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц.

К особенностям судебного разбирательства уголовных дел в отношении несовершеннолетних также относятся:

- ограничение в необходимых случаях гласности судебного разбирательства;

- обязательное участие защитника;

- участие в ряде судебных действий педагога и (или) психолога;

- участие в судебном заседании родителей или законных представителей подростка;

- участие специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

¹ Пункт 12.2 приказа Генерального прокурора Рос. Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» от 26 ноября 2007 г. № 188.

Прокурору, участвующему в разбирательстве по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних, следует учитывать, что ход и результаты судебного процесса должны быть по возможности доступными для восприятия и понимания как самих подсудимых, так и присутствующих в зале лиц. В рамках своей деятельности прокурор должен не только обеспечивать исследование обстоятельств совершения преступления, но и способствовать реализации воспитательно-профилактической функции уголовного судопроизводства.

Формулируя свою позицию по делу, прокурор должен учитывать, что довольно часто оптимальным путем для исправления несовершеннолетнего является не применение наказания, связанного с лишением свободы, а применение принудительных мер воспитательного воздействия (ст.ст. 427, 431, 432 УПК РФ). Если по результатам изучения материалов уголовного дела и с учетом обстоятельств совершения преступления государственный обвинитель придет к выводу о нецелесообразности назначения наказания, связанного с лишением свободы, важно на протяжении всего процесса способствовать формированию соответствующего убеждения у суда, у всех присутствующих, а затем убедительно аргументировать свое мнение при выступлении в прениях.

Состояние психического здоровья лица, совершившего преступление, может обусловить необходимость применения к нему мер медицинского характера. Участие прокурора в рассмотрении такого уголовного дела осуществляется с учетом особенностей, отличающих эти дела.

Судебное следствие начинается с изложения прокурором доводов о необходимости применения к лицу, у которого наступило психическое расстройство, принудительной меры медицинского характера. Участие прокурора в исследовании доказательств и прениях сторон осуществляется в обычном порядке.

В целях обеспечения законности в случае несогласия с постановлением суда прокурор обжалует его в кассационном порядке в соответствии с правилами, установленными гл. 45 УПК РФ.

Оценка качества и эффективности участия государственного обвинителя в рассмотрении судами уголовных дел в любой из рассмотренных выше ситуаций производится руководителями

соответствующих прокуратур исходя из реального вклада сотрудника в принятие судом законного, обоснованного и справедливого решения, а также с учетом проявленной им активности, профессионализма, принципиальности и объективности. Указанная оценка должна способствовать развитию у государственных обвинителей творческой инициативы и служить стимулом к надлежащему выполнению ими служебного и нравственного долга.

Особенности организации и осуществления деятельности органов прокуратуры по соблюдению законности при пересмотре судебных актов

Задача прокурора по соблюдению законности при пересмотре судебных актов — защита конституционных прав граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, а также охраняемых законом интересов общества и государства путем принесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений на незаконные, необоснованные или несправедливые судебные акты, как вступившие, так и не вступившие в законную силу. Он обязан реагировать на неправосудные решения суда, независимо от того, идет речь об оправдательном или обвинительном приговоре, добиваясь устранения нарушений закона.

Уголовно-процессуальное законодательство предоставляет возможность стороне обвинения обжаловать любые судебные решения, не вступившие в законную силу (гл. 43 УПК РФ).

Не позднее дня, следующего за днем провозглашения судебного решения, государственный обвинитель рапортом докладывает вышестоящему прокурору о результатах исполнения поручения, а копии судебных решений приобщает к надзорному производству. По сложившейся практике в рапорте государственный обвинитель, помимо результатов рассмотрения дела, отражает свое отношение к приговору. Он производит оценку приговора с точки зрения законности, обоснованности и справедливости.

Правом внесения апелляционного и кассационного представлений обладает не только государственный обвинитель, но и вышестоящий прокурор (его заместитель), наделенный в соот-

ветствии со ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочиями по принесению представлений на судебные решения.

Апелляционный порядок обжалования предусмотрен уголовно-процессуальным законом для не вступивших в законную силу приговоров либо постановлений мирового судьи. На указанные судебные акты прокурор в течение 10 суток с момента их оглашения вправе внести апелляционное представление. Данное представление приносится через мирового судью, приговор либо решение которого обжалуется. Подлежит же рассмотрению представление в том районном суде, где расположен соответствующий участок мирового судьи.

Требования, предъявляемые к апелляционному представлению, аналогичны требованиям, предъявляемым законом к кассационным представлениям.

В суде апелляционной инстанции участие прокурора обязательно, за исключением случаев, предусмотренных УПК РФ.

В судебных заседаниях апелляционной инстанции принимают участие те государственные обвинители, которые принимали участие в суде первой инстанции.

Полномочия прокурора, участвующего в рассмотрении уголовных дел в суде апелляционной инстанции, закреплены в ст.ст. 354, 365, 366 УПК РФ.

Особенностью участия прокурора в суде апелляционной инстанции является то, что предмет и пределы судебного разбирательства ограничены той частью приговора мирового судьи и в отношении тех осужденных, которые указаны в представлении.

В результате рассмотрения представления суд апелляционной инстанции постановляет новый приговор, полностью либо частично заменяющий приговор мирового судьи, или выносит постановление о признании приговора мирового судьи или постановления о прекращении уголовного дела правильным, а доводы представления необоснованными.

Решение суда апелляционной инстанции может быть обжаловано в кассационном порядке.

По общему правилу в суде кассационной инстанции участвуют прокуроры тех структурных подразделений, на которые возложены функции по обеспечению участия в рассмотрении уголовных дел судами, имеющиеся в прокуратурах субъектов

Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах.

В отдельных случаях участвовать в рассмотрении дела судом кассационной инстанции может быть поручено прокурору, участвовавшему в судебном разбирательстве в качестве государственного обвинителя.

Кассационное представление может содержать просьбу изменить либо отменить судебное решение по делу. При определении своей позиции прокурору следует руководствоваться основаниями к отмене или изменению судебного решения, которые приведены в ст. 379 УПК РФ и развернутая правовая характеристика которых дана в ст.ст. 380—383 УПК РФ.

Прокурор обязан своевременно реагировать на все неправомерные судебные решения по уголовным делам, поэтому пропуск по неважной причине установленного законом срока для принесения кассационного представления расценивается как дисциплинарный проступок.

Прокурору необходимо руководствоваться требованиями, которые предъявляются к содержанию кассационного представления и изложены в ст. 375 УПК РФ. К представлению могут быть приобщены дополнительные материалы, подлежащие исследованию в суде кассационной инстанции (ч. 4 ст. 377 УПК РФ). При этом нужно указать, как и в связи с чем получены дополнительные материалы, поскольку недопустимо получение их путем производства следственных действий.

В случае обжалования не вступившего в законную силу судебного решения другими участниками уголовного судопроизводства и отсутствия оснований для принесения представления прокурор обязан ознакомиться с содержанием и доводами жалобы, а затем сформулировать свою позицию при подаче возражений на нее.

До начала рассмотрения дела судом кассационной инстанции прокурор может отозвать свое представление.

Порядок рассмотрения дела в кассационной инстанции установлен ст. 377 УПК РФ. Учитывая, что судебное разбирательство в суде кассационной инстанции, как и все уголовное судопроизводство, основано на принципе состязательности, Генеральный прокурор Российской Федерации обязан участвовать

прокурора в разрешении дела судом даже в тех случаях, когда кассационное представление не принесено¹.

Поддерживая внесенное им представление или возражение на кассационную жалобу, прокурор обязан активно участвовать в исследовании доказательств судом второй инстанции, способствуя обеспечению законности и обоснованности принимаемых судебных актов.

Определение суда кассационной инстанции обжалованию не подлежит и может быть оспорено лишь в порядке надзора.

По результатам рассмотрения дела прокурор, принимавший участие в судебном разбирательстве суда второй инстанции, составляет соответствующее заключение, в котором выражает свое отношение к решению суда второй инстанции.

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами кассационной инстанции способствует оперативному устранению нарушений закона, которые могут быть допущены при рассмотрении дела по существу, формирует положительную прокурорскую и судебную практику, улучшает результаты правоприменительной деятельности органов уголовного преследования.

Уголовно-процессуальным законодательством предусмотрена возможность исправления судебных ошибок посредством пересмотра даже тех актов судебной власти, которые вступили в законную силу. Этому служат такие институты, как производство в надзорной инстанции и возобновление производства по делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (раздел 15 УПК РФ).

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел в этих исключительных стадиях уголовного судопроизводства призвано гарантировать правосудность судебных актов как необходимое условие судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства. Вместе с тем формы его участия в пересмотре судебных решений, вступивших в законную силу, имеют свои процессуальные особенности, а меры прокурорского реагирования отличаются определенным своеобразием.

Обращение прокурора в суд надзорной инстанции с соответствующим представлением применяется в виде исключения, ко-

¹ Об участии прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 20 окт. 2007 г. № 185.

гда по определенным причинам обеспечить вынесение законного, обоснованного и справедливого судебного решения по делу посредством участия прокурора в предыдущих стадиях уголовного процесса не удалось.

Правовой основой деятельности прокурора по обжалованию вступивших в силу приговоров, определений и постановлений суда по уголовному делу является ч. 2 ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 402 УПК РФ. Надзорное представление о пересмотре приговора, вступившего в законную силу, вносится прокурором или его заместителем в пределах их компетенции независимо от участия в рассмотрении дела в суде в порядке и по основаниям, установленным уголовно-процессуальным законодательством.

Надзорное представление прокурора направляется непосредственно в суд надзорной инстанции, который правомочен в соответствии со ст. 403 УПК РФ пересматривать обжалуемое судебное решение.

Требования к содержанию представления, а также основания к отмене или изменению судебного решения такие же, как и для кассационного представления, и изложены в ст.ст. 375, 379 УПК РФ. К представлению могут быть приложены копии судебных решений, а в необходимых случаях — и иных процессуальных документов, подтверждающих доводы, изложенные в представлении.

Поводом к внесению надзорного представления могут послужить результаты рассмотрения жалоб, заявлений и других обращений как лиц, имеющих процессуальное право обжалования решения суда в соответствии со ст. 402 УПК РФ, так и иных лиц, заинтересованных в исходе уголовного дела.

При проверке доводов жалобы, заявления либо обращения прокурор вправе при необходимости ознакомиться с материалами соответствующего уголовного дела в суде. По результатам проверки прокурор в пределах своей компетенции приносит надзорное представление в соответствующий суд либо направляет представление вышестоящему прокурору о необходимости принесения надзорного представления в вышестоящий суд, а в случае отказа в принесении надзорного представления и оставления жалобы, заявления либо обращения без удовлетворения — составляет мотивированное заключение.

Статья 406 УПК РФ детально регламентирует порядок рассмотрения судом надзорной жалобы и представления прокурора, а также содержит перечень видов решений, которые могут быть приняты по результатам рассмотрения. Порядок рассмотрения уголовного дела судом надзорной инстанции определен ст. 407 УПК РФ.

Участие прокурора в судебном заседании суда надзорной инстанции является обязательным как при рассмотрении надзорного представления, так и при рассмотрении надзорной жалобы.

При этом подготовка к рассмотрению дела судом надзорной инстанции, изучение материалов уголовного дела во многом сходны с подготовкой к рассмотрению уголовного дела судом первой инстанции.

В соответствии с ч. 5 ст. 407 УПК РФ при рассмотрении дела в суде надзорной инстанции прокурору предоставляется право поддержать внесенное им надзорное представление. Если дело рассматривается на основании надзорной жалобы, участвующий в рассмотрении дела прокурор дает заключение по надзорной жалобе, в котором указывает, подлежит жалоба частичному или полному удовлетворению либо отклонению.

Согласно уголовно-процессуальному законодательству пересмотр судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего, его представителя и по представлению прокурора по мотивам, влекущим ухудшение положения осужденного, допускается лишь в течение года после их вступления в законную силу, если в ходе судебного разбирательства были допущены фундаментальные нарушения УПК РФ, повлиявшие на законность приговора, определения или постановления суда.

Определенную специфику имеет участие прокурора в суде при возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Основанием для отмены судебного решения вследствие возобновления производства по делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств являются не допущенные по делу нарушения закона, а обстоятельства, которые обнаруживаются либо появляются уже после вступления судебного решения в законную силу и ставят под сомнение его законность, обоснованность и справедливость.

Производство по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств предусматривает элементы как досудебного производства, так и рассмотрения дела судом с учетом установленных в результате проведенных расследования или проверки фактических обстоятельств.

По окончании проверки или расследования при наличии основания возобновления производства по уголовному делу прокурор направляет уголовное дело со своим заключением, а также с копией приговора и материалами проверки или расследования в суд в соответствии со ст. 417 УПК РФ.

Заключение прокурора о необходимости возобновления производства по уголовному делу рассматривается в судебном заседании в соответствии с процедурой, предусмотренной для пересмотра судебных решений в порядке надзора (т. е. по правилам ст. 407 УПК РФ). Таким образом, участие прокурора в данном судебном заседании является обязательным.

В соответствии со ст. 418 УПК РФ, рассмотрев заключение прокурора о возобновлении производства по уголовному делу, суд принимает одно из следующих решений: об отмене приговора, определения или постановления суда и передаче уголовного дела для производства нового судебного разбирательства; об отмене приговора, определения или постановления суда и о прекращении уголовного дела; об отклонении заключения прокурора.

Таким образом, процессуальный порядок устранения допущенных в ходе уголовного судопроизводства нарушений, предусмотренный гл. 49 УПК РФ, предоставляет прокурору последнюю возможность устранить допущенные нарушения законности и требовать восстановления ущемленных в результате этого конституционных прав граждан и интересов правосудия.

Прокуроры в своей деятельности часто сталкиваются со сложными, спорными вопросами правоприменения. В необходимых случаях в соответствии со ст. 39 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обратиться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации с представлением о даче судам разъяснений по вопросам применения тех или иных положений закона при рассмотрении судами уголовных дел.

7. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ И АРБИТРАЖНЫХ ДЕЛ СУДАМИ

Понятие и сущность участия прокурора в рассмотрении гражданских дел, арбитражных дел судами. Задачи, предмет, особенности организации участия прокурора в суде, полномочия прокурора. Организация участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Особенности участия прокурора в арбитражном процессе.

Понятие и сущность участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами

Прокурор, согласно требованиям процессуального законодательства, вправе участвовать в конституционном, уголовном, гражданском, арбитражном судопроизводствах, в том числе при рассмотрении судами дел о привлечении лиц к административной ответственности.

Основываясь на положении п. 3 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами.

Действующее законодательство выделяет четыре формы участия прокурора в судопроизводстве:

- 1) инициирование возбуждения (рассмотрения) дела судом;
- 2) вступление в процесс, начатый по инициативе иных лиц;
- 3) обращение в суд о пересмотре судебных актов (в апелляционную, кассационную, надзорную инстанции);
- 4) обращение в суд о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов ввиду вновь открывшихся обстоятельств.

Деятельность прокурора по участию в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции регулируют:

п. 3 ст. 1, ст.ст. 35, 37, 39 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

особая группа правовых норм, регламентирующих прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в части права на обращение в суд (п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

нормы общих положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусмотренные ст. 9 («Участие

в правотворческой деятельности», ст. 10 («Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений»);

ст. 45 ГПК РФ и иными нормами гражданского процессуального закона;

постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкорстан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» от 18 июля 2003 г. № 13-П;

постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» от 11 апреля 2000 г. № 6-П.

Правовое регулирование участия прокурора в суде при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности имеет следующие особенности. Полномочия прокурора по делам об административных правонарушениях определяются ст.ст. 24.6, 25.11, 29.7, 30.8, 30.10, 30.12 КоАП РФ. ГПК РФ не определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях. Этот порядок с 1 июля 2002 г. устанавливает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Такое понимание подтверждено и постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2.

Деятельность прокурора по участию в рассмотрении гражданских дел арбитражными судами регулируют:

п. 3 ст. 1, ст. 35, 37, 39 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

особая группа правовых норм, регламентирующих прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и граждани-

на, в части права на обращение в суд (п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

нормы общих положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусмотренные ст. 9 («Участие в правотворческой деятельности»), ст. 10 («Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений») Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

ст. 52 АПК РФ («Участие в деле прокурора»);

ч. 2 ст. 198 АПК РФ («Право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными»);

ст.ст. 202, 207 АПК РФ (гл. 25 АПК РФ «Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности»), ст.ст. 24.6, 25.11, 29.7, 30.8, 30.10, 30.12 КоАП РФ. Арбитражный процессуальный кодекс РФ содержит в разделе III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» главу 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях», поэтому правоприменение строится на сочетании норм АПК РФ и КоАП РФ с преимуществом норм АПК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и федеральным законом об административных правонарушениях;

иные нормы арбитражного процессуального закона.

Задачи, предмет, особенности организации участия прокурора в суде, полномочия прокурора

Задачами участия прокурора в гражданском, арбитражном судопроизводствах являются:

обеспечение и укрепление законности;

защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина Российской Федерации;

защита общественных интересов (интересов неограниченного круга лиц);

защита государственных интересов;

обеспечение законности, обоснованности и правильности судебного акта;

предупреждение правонарушений.

Предметом участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел является:

правильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для дела;

доказанность судом обстоятельств, имеющих значение для дела;

соответствие выводов суда обстоятельствам дела;

соблюдение и правильное применение судом норм материального права или норм процессуального права.

Внешние пределы деятельности органов прокуратуры в гражданском и арбитражном судопроизводстве определяются согласно установленным законом основаниям для обращения прокуратуры в суд и процессуальным полномочиям прокурора.

Законность деятельности суда не составляет предмет прокурорского надзора.

Внутренние пределы деятельности прокурора в суде определяются тем, что стадия инициирования возбуждения (рассмотрения) дела судом в значительной мере реализуется во взаимодействии с прокурорами, осуществляющими надзор в иных сферах деятельности прокуратуры. Так, в предмет надзорной деятельности прокурора, участвующего в суде, не входят вопросы соблюдения законности при исполнении судебных актов. Исполнение требований законодательства при исполнении судебных актов составляет предметы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и прокурорского надзора за соблюдением законодательства пенитенциарной системой.

Общие полномочия прокурора в рассмотрении дел судами.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с за-

явлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации.

Прокуроры, участвующие в деле, обладают следующими общими полномочиями:

обращаться в суд согласно процессуальному законодательству;

вступать в процесс, начатый по инициативе иных лиц, согласно процессуальному законодательству;

знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, знать о принятых по данному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа, пользоваться иными процессуальными правами;

ходатайствовать перед судом об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации в случае, если при рассмотрении дела в любой инстанции прокурор придет к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, с запросом о проверке конституционности данного закона;

обжаловать судебные акты по основаниям, в порядке и форме, предусмотренным соответствующим процессуальным законодательством.

При вступлении прокурора в процесс, начатый по инициативе иных лиц, прокурор дает заключение.

Пределы полномочий прокурора, участвующего в суде:

не вправе заключать мировое соглашение;

не несет обязанности по уплате судебных расходов;

вправе отказаться от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица. В этом случае рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный пред-

ставитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц; не вправе истребовать у суда материалы гражданского и арбитражного дела.

Организация участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84 организация и осуществление участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел осуществляется как специализированными, так и территориальными органами прокуратуры различных уровней. Обращение в суд, как следует из главы 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», присуще при осуществлении всех видов прокурорско-надзорной деятельности. Однако участие прокурора в суде осуществляется определенными прокурорами согласно распределению функциональных обязанностей. Так, в прокуратурах субъектов РФ создаются специализированные структурные подразделения по обеспечению участия прокуроров в судах общей юрисдикции, в арбитражных судах, в состав которых входят прокуроры, участвующие на различных стадиях судопроизводства. В зависимости от штатной численности это могут быть как смешанные структурные подразделения по участию прокуроров в гражданском и арбитражном суде, так и самостоятельные структурные подразделения.

Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел имеет организационные проблемы и особенности, связанные с установленной системой и структурой судов и с системой и структурой органов прокуратуры, в части реализации предметно-зонального принципа деятельности органов прокуратуры.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации;

Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов. К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации¹.

Действующее законодательство выделяет территориальные и специализированные суды, имеющие различные структуры, часто не совпадающие с установленной системой и структурой органов прокуратуры.

Так, структура судов общей юрисдикции построена согласно административному устройству России, что в целом совпадает со структурой территориальных органов прокуратур при трехзвенной структуре органов прокуратуры. Уровню прокуратуры района соответствуют судебные участки мировых судей, районные суды. На уровне прокуратуры субъекта Российской Федерации действуют суды субъекта РФ (верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов). На уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Верховный Суд Российской Федерации. Все названные судебные инстанции обладают правом рассмотрения дела по первой инстанции (ст.ст. 23, 26, 27 ГПК РФ), кроме того в районных судах рассматриваются дела в порядке апелляционного производства относительно актов мировых судей (гл. 39 ГПК РФ), в судах субъекта РФ, Верховном Суде Российской Федерации образованы кассационные, надзорные инстанции, рассматривающие законность судебных актов согласно, соответственно, ст.ст. 337, 377 ГПК РФ.

¹ См.: О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ.

Система и структура арбитражных судов имеет существенные отличия от судов общей юрисдикции. В своей основе она построена согласно системе судебных инстанций, но за каждым арбитражным судом, за исключением апелляционных арбитражных судов, определены дела, подлежащие рассмотрению им по первой инстанции. Создаются арбитражные суды не в соответствии с административно-территориальным устройством Российской Федерации, а по округам, определенным Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ, при этом состав судебных округов может быть изменен федеральным законом; арбитражные суды субъектов Российской Федерации создаются федеральным законом.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: Высший Арбитражный Суд Российской Федерации; федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды); арбитражные апелляционные суды; арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах¹.

При разрешении вопроса о возможности обращения в суд прокурору необходимо учитывать правила подведомственности и подсудности. Приведенные особенности правового регулирования требуют **взаимодействия прокуроров**.

Взаимодействие означает, что прокуроры, надзирающие в иных прокурорско-надзорных сферах, представляют проекты обращения в суд и материалы прокурорам, участвующим в суде. Окончательное решение об обращении в суд и обеспечении участия прокурора в суде принимается прокурором (заместителем прокурора) соответствующей прокуратуры. Взаимодействие территориальных и специализированных прокуратур осуществляется при невозможности, обусловленной местом нахождения, участия прокуроров спецпрокуратуры в суде. В этом случае обращение в суд направляется прокурором (заместителем прокурора) спецпрокуратуры, а в соответствующую территориальную прокуратуру направляется письмо о возможности обеспечения участия в рассмотрении этого дела в суде.

¹ Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституционный закон Рос. Федерации от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп. Ст. 3.

Так, приказом Генерального прокурора РФ «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе» от 12 декабря 2007 г. № 167 предписано в случае направления исков (заявлений) в суды, расположенные в населенных пунктах, удаленных на значительное расстояние от местонахождения транспортных прокуратур, при невозможности явки в судебное заседание прокуроров транспортных прокуратур иски (заявления) поддерживать территориальным прокурорам. При этом транспортным прокурорам необходимо своевременно уведомлять территориальных прокуроров о предъявлении иска (заявления) в суд, направляя копию искового заявления и необходимые материалы с просьбой поддержать иск (заявление) в суде. Территориальному прокурору при несогласии с предъявленным иском (заявлением) предписано незамедлительно ставить об этом в известность транспортного прокурора, которому надлежит лично решать вопрос о поддержании иска (заявления). Аналогичные требования по организации взаимодействия предусмотрены пп. 6.1—6.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» от 5 июня 2003 г. № 20.

Решая вопрос о возможности инициирования возбуждения дела судом, прокурорам необходимо учитывать следующее:

право прокурора на обращение в суд (дела «прокурорской категории») и другие пределы полномочий прокурора по обращению в суд);

подведомственность дел судам;

подсудность дел судам;

вид судопроизводства, в котором прокурор вправе участвовать;

установленные специальные сроки обжалования, сроки давности для обращения по данной категории дел (согласно виду судопроизводства) и наличие оснований для восстановления пропущенных сроков;

требования к форме и содержанию обращения в суд;

обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, как определение норм материального права, подлежащих применению, и юридических фактов, подлежащих доказыванию;

полнота и достаточность представленных материалов, на основании которых прокурор обосновывает свои доводы.

Взаимодействие прокуроров, участвующих в гражданском и арбитражном судопроизводстве, с иными прокурорами осуществляется по следующим направлениям:

1-е направление — в целях решения задачи полноты мер по восстановлению законности:

согласно преюдиции юридической ответственности;

2-е направление — в целях восстановления законности как обеспечения исполнения требований ст. 13 ГПК РФ, ст. 16 АПК РФ, установивших обязательность судебных актов, включающее:

опубликование судебного акта, принятого по делам об оспаривании положений нормативных правовых актов полностью или в части (ст. 13, ч. 3 ст. 253 ГПК РФ, ст. 196 АПК РФ);

соблюдение требований ст.ст. 242.1—242.5 БК РФ по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

соблюдение требований Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ службой судебных приставов-исполнителей;

3-е направление: выявление в материалах гражданских и арбитражных дел фактов нарушения законности, требующих применения иных актов прокурорского реагирования (ст.ст. 13, 16 ГК РФ), а также в материалах уголовных дел оснований для обращения с заявлением (исковым заявлением) в гражданский и арбитражный суд и др.

Текущая деятельность прокурора, участвующего в суде, заключается в следующем:

рассмотрение поступивших из других подразделений данной прокуратуры и подчиненных прокуратур материалов, требующих обращения в суд для восстановления законности; оформление исковых заявлений (заявлений); направление исковых заявлений (заявлений) согласно установленным правилам подсудности и подведомственности споров, предметно-зонального принципа деятельности органов прокуратуры;

участие в рассмотрении дел, возбужденных по искам и заявлениям прокуроров в судах первой инстанции; апелляционное, кассационное и надзорное обжалование решений, определений

и постановлений; участие в рассмотрении актов реагирования прокуратуры в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях;

рассмотрение обращений о вступлении в дела, возбужденные по «прокурорским категориям» дел, по искам и заявлениям иных лиц;

участие в рассмотрении дел, возбужденных по искам и заявлениям иных лиц, в случае принятия Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем, прокурором субъекта Российской Федерации (его заместителем) решения о вступлении в дело по делам «прокурорской категории» в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций;

апелляционное, кассационное и надзорное обжалование решений, определений и постановлений судебных органов;

участие в рассмотрении дел, возбужденных на основании заявлений прокуроров о привлечении к административной ответственности;

отзывы на жалобы, поданные другими лицами, участвующими в процессе;

рассмотрение обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по делам «прокурорской категории» от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привлеченных к участию в деле, если суд принял решение об их правах и обязанностях;

изучение по поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации (заместителя прокурора) в суде дел «прокурорской категории», судебные акты по которым могут быть пересмотрены в порядке надзора; подготовка представлений о пересмотре в порядке надзора незаконных судебных актов;

формирование статистической отчетности;

координация работы подразделений Генеральной прокуратуры, прокуратуры субъекта РФ по подготовке и предъявлению исков и заявлений;

распространение передового опыта, участие в мероприятиях по повышению деловой квалификации работников прокуратуры.

Плановая надзорная деятельность заключается в составлении анализов и обобщений участия прокурора в суде по категориям споров, в том числе по различным судебным инстанциям.

Особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве

Организация участия прокурора в гражданском судопроизводстве регулируется приказом Генерального прокурора РФ «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» от 2 декабря 2003 г. № 51, а также указанием Генпрокуратуры РФ «Об организации работы по применению части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 14 мая 2009 г. № 160/8.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 45 ГПК РФ прокурор обладает следующими полномочиями в гражданском процессе.

1. Прокурор вправе возбудить гражданское дело в суде по любой категории дел, если того требует защита прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

2. Прокурор вправе вступить в процесс, начатый по инициативе иных лиц, как по первой инстанции, так и на любой последующей стадии гражданского процесса по определенной законом категории дел, «прокурорской категории» дел, перечисленных в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ.

К таковым относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК РФ), о защите избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 260 ГПК РФ), об усыновлении и отмене усыновления (ст.ст. 125, 140 Семейного кодекса РФ, ст. 273 ГПК РФ), о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ), об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ), об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ), о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК РФ), о лишении родительских прав, о восстановлении в родительских правах, об ограничении родительских прав (ст.ст. 70, 72, 73 Семейного кодекса РФ), об обязательном обследовании и лечении (о госпитализации) больных туберкулезом (ст. 10 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ).

Гражданский процессуальный кодекс РФ содержит указание об участии прокурора в рассмотрении гражданских дел определенной категории, так называемой «прокурорской категории» дел, однако неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела. В п. 4 приказа Генерального прокурора РФ «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» от 2 декабря 2003 г. № 51 прокурорам предписано, реализуя предоставленные ч. 3 ст. 45 ГПК РФ полномочия, считать обязательным участвовать в первую очередь в рассмотрении дел:

- о выселении без предоставления другого жилого помещения;
- о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора;
- о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей, а также в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В иных случаях Генеральный прокурор РФ обязывает вступать в процесс и давать заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни

или здоровью, если истец или ответчик по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы либо спор приобрел особое общественное значение в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании.

3. Обращение в суд об оспаривании судебных актов допускается как по делам, в которых прокурор участвовал по первой инстанции, так и вне зависимости от участия по первой инстанции по категории дел, предусмотренных ч. 3 ст. 45 ГПК РФ. Исключение составляет надзорная инстанция, обращение в которую допускается только в случае участия прокурора на предыдущих стадиях гражданского процесса по данному делу.

Акт прокурорского реагирования на незаконный, необоснованный судебный акт именуется представлением, соответственно, прокурор вправе внести апелляционное представление, кассационное представление, надзорное представление.

Прокуроры вправе приносить апелляционные представления на незаконные решения мировых судей и кассационные представления на решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, при наличии оснований, предусмотренных ст.ст. 362—364 ГПК РФ. Правом на подачу указанных представлений в вышестоящие суды обладает прокурор, являющийся лицом, участвующим в деле с точки зрения положений ст.ст. 34, 35, 45 ГПК РФ, независимо от того, присутствовал ли он в заседании суда первой инстанции.

При рассмотрении кассационного представления в судебном заседании суда кассационной инстанции должны принимать участие:

в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, автономного округа, окружном (флотском) военном суде — должностное лицо органов прокуратуры по поручению соответственно прокурора республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота);

в Судебной коллегии по гражданским делам, Военной коллегии и Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации — должностное лицо органов прокуратуры по поручению Генерального прокурора Российской Федерации.

Прокурор вправе приносить представления на определения мирового судьи и определения суда первой инстанции в случаях, предусмотренных ГПК РФ, либо если эти определения исключают возможность дальнейшего движения дела.

С представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного постановления, если в рассмотрении дела участвовал прокурор, допустимо обращаться следующим должностным лицам органов прокуратуры:

Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям — в любой суд надзорной инстанции;

прокурору республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) — соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

Следует иметь в виду, что основаниями для внесения представления о пересмотре вступившего в законную силу судебного постановления являются не любые нарушения норм материального или процессуального права, а только существенные, поэтому прокурор должен указать, в чем заключается допущенное судом существенное нарушение.

Представления прокурора на определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации и Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные ими в надзорном порядке, подаются в Президиум Верховного Суда Российской Федерации при условии, что такие определения нарушают единство судебной практики.

Заявления от лиц, имеющих право обжаловать вступившие в законную силу судебные постановления, принимаются с приложениями к ним заверенными соответствующим судом копиями судебных постановлений, принятых по делу.

В случае если прокурор является лицом, участвующим в рассмотрении дела, в судебном заседании принимает участие:

прокурор республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) или его заместители — в президиуме верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда;

Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель — в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации;

должностное лицо органов прокуратуры по поручению Генерального прокурора Российской Федерации — в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации и Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

Поскольку прокурор в надзорном порядке не вправе истребовать гражданские дела, участвующим в суде первой инстанции прокурорам предписывается формировать наблюдательные производства, в которых помимо подробных заключений должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов (исковых заявлений, отзывов на иски, правоустанавливающих документов, протоколов судебных заседаний, апелляционных, кассационных и надзорных жалоб, представлений прокурора и отзывов на них и т. д.). Они должны использовать эти материалы при решении вопроса о внесении представления в суд надзорной инстанции и иных задач, стоящих перед органами прокуратуры.

На постановление суда о привлечении лица к административной ответственности прокурор приносит протест согласно требованиям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Особенности участия прокурора в арбитражном процессе

Организация участия прокурора в арбитражном процессе регулируется приказами Генерального прокурора Российской Федерации «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» от 5 июня 2003 г. № 20, «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе» от 12 октября 2007 г. № 167.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 52, ч. 2 ст. 198, ст.ст. 202, 207 АПК РФ и ст. 25.11 КоАП РФ прокурор обладает следующими полномочиями в арбитражном процессе.

1. Прокурор вправе возбудить арбитражное дело в суде по определенной категории споров:

об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Фе-

дерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 52 АПК РФ);

о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований (ч. 1 ст. 52 АПК РФ);

о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований (ч. 1 ст. 52 АПК РФ);

о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными (ч. 2 ст. 198 АПК РФ);

о привлечении к административной ответственности (ст. 202 АПК РФ, гл. 25 АПК РФ «Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности», ст.ст. 24.6, 25.11, 29.7, 30.8, 30.10, 30.12 и другие КоАП РФ).

Согласно ст. 1253 ГК РФ, если юридическое лицо неоднократно или грубо нарушает исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, суд может в соответствии с п. 2 ст. 61 ГК РФ принять решение о ликвидации такого юридического лица по требованию прокурора. Если такие нарушения совершает гражданин, его деятельность в качестве индивидуального предпринимателя может быть прекращена по решению или приговору суда в установленном законом порядке.

2. Прокурор вправе вступить в процесс, начатый по инициативе иных лиц, как по первой инстанции, так и на любой последующей стадии гражданского процесса по определенной законом «прокурорской категории дел», перечисленных в ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ содержит указание об участии прокурора в рассмотрении арбитражных дел определенной категории. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела. Однако в п. 2 приказа Генерального прокурора России «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» от 5 июня 2003 г. № 20 предписано обеспечить участие прокурора по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

3. Обращение в суд об оспаривании судебных актов допускается как по делам, в которых прокурор участвовал по первой инстанции, так и вне зависимости от участия по первой инстанции по категории дел, предусмотренных ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

Правом обращения в арбитражный суд с исками и заявлениями согласно ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ обладает прокурор (заместитель прокурора) субъекта Российской Федерации, Генеральный прокурор (заместитель Генерального прокурора), а с заявлением о привлечении к административной ответственности может обратиться также и прокурор (заместитель прокурора) города, района. Уточнение исковых требований, изменение, отказ от иска допускается только соответственно прокурором (заместителем прокурора) субъекта России, приравненной специализированной прокуратуры, Генеральный прокурор (заместитель Генерального прокурора).

Правом обращения по пересмотру судебных актов по вопросам законности привлечения лиц к административной ответственности обладает соответственно прокурор (заместитель прокурора) субъекта Российской Федерации, Генеральный прокурор (заместитель Генерального прокурора).

Прокурор, непосредственно участвующий в деле, вправе подписывать ходатайства в процессе рассмотрения дела судом; письменное объяснение лиц, участвующих в деле; отзыв на апелляционную, кассационную жалобу по делам, возбужденным по искам прокурора, если судебные акты обжалуются иными лицами.

Акт прокурорского реагирования на незаконный, необоснованный судебный акт арбитражного суда именуется соответственно апелляционная жалоба, кассационная жалоба, представление о пересмотре в порядке надзора; на постановление суда о привлечении лица к административной ответственности вносится соответственно апелляционная жалоба, кассационная жалоба, представление о пересмотре в порядке надзора.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» от 5 июня 2003 г. № 20 предписано в необходимых случаях заявлять перед арбитражным судом кассационной инстанции ходатайство о приостановлении исполнения решения, постановления, принятых в первой и апелляционной инстанциях. При рассмотрении обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по делам, предусмотренным ст. 52 АПК РФ, прокуроры должны руководствоваться требованиями ст. 304, а также ч. 3 ст. 292 АПК РФ. Для решения вопроса о наличии оснований для пересмотра судебного акта в порядке надзора они должны при необходимости изучать арбитражное дело в суде.

При наличии оснований для пересмотра судебного акта в порядке надзора подчиненные прокуроры должны обращаться с соответствующим представлением к Генеральному прокурору Российской Федерации или его заместителю. В случае направления представления изучение арбитражного дела обязательно. Представление нужно составлять в соответствии с требованиями чч. 2, 3 ст. 294 АПК РФ. В подтверждение доводов, изложенных в представлении, необходимо прилагать к нему копии иных процессуальных документов. При отказе в таком обращении следует составлять мотивированное заключение, сообщать об этом заявителям. Подготовку и направление в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации исковых заявлений (заявлений) в соответствии с подсудностью дел, а также представлений о пересмотре судебных актов в порядке надзора должно осуществлять управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, на которое возлагается обеспечение участия прокурора в рассмотрении дел для поддержания исков (заявлений) и надзорных представлений, рассматриваемых Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Следует принять во внимание, что в заседании Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации участвует Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель.

8. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Правотворческая деятельность. Основы правовой регламентации участия прокурора в правотворческой деятельности. Функциональная самостоятельность, понятие, предмет и цели участия прокурора в правотворческой деятельности. Направления участия прокурора в правотворческой деятельности. Правовой мониторинг. Формы участия прокурора в правотворческой деятельности

Правотворческая деятельность

Под **правотворческой деятельностью** в юридической науке понимается:

особая форма управленческой деятельности государства, основанная на познании объективных общечеловеческих потребностей, интересов индивидов и их социальных образований и направленная на создание, изменение или отмену правовых норм¹;

процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур²;

социальный процесс управленческого характера, выражающийся в выявлении потребностей общества в правовом регламентировании общественных отношений, выработке оптимальных норм и их закреплении в нормативных актах уполномоченных государственных органов³.

Приведенные определения позволяют выделить в структуре правотворческой деятельности три этапа:

1) познание интересов индивидов, социальных групп и общества, выявление потребностей в правовом регулировании общественных отношений;

¹ Бабаев В. К., Баранов В. М., Гойман В. И. Словарь категорий и понятий общей теории права / Нижегородская высшая школа МВД России. Н. Новгород, 1992. С. 31.

² Тихомиров Ю. А. Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 33.

³ Соколова И. А. Конституционные основы правотворчества в Российской Федерации : метод. материалы к семинару / Ин-т повышения квалификации рук. кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2005. С. 10.

2) формирование правовых норм, создание нормативных правовых актов, совершенствование нормативных правовых актов;

3) принятие нормативных правовых актов специально уполномоченными на то субъектами в рамках установленных процедур.

Первые два из названных этапов правотворческой деятельности носят материально-творческий характер и осуществляются как правотворческими органами и должностными лицами, так и субъектами, не имеющими непосредственных полномочий по принятию нормативных правовых актов, например депутатами и депутатскими объединениями, юридическими службами правотворческих органов, Министерства юстиции Российской Федерации, экспертами, учеными, прокурорами.

Третий этап воплощает материальное содержание правотворческой деятельности и носит формально-процедурный характер, осуществляется специально уполномоченными на принятие нормативных правовых актов органами власти.

Именно третий этап правотворческой деятельности является правотворческим процессом в узком смысле слова — осуществляемой уполномоченными органами длящейся во времени и регламентированной правовыми нормами деятельностью по принятию нормативных правовых актов¹.

При таком понимании правотворческий процесс включает четыре стадии²:

внесение проекта нормативного правового акта на рассмотрение правотворческого органа (законодательная или правотворческая инициатива);

рассмотрение, обсуждение проекта нормативного правового акта (закона) в комитетах (комиссиях) правотворческого органа;

принятие нормативного правового акта (закона);

опубликование нормативного правового акта (закона).

Право законодательной инициативы — это право определенных субъектов внести предложение об издании закона и соот-

¹ Соколова И. А., Мыцыкова О. И., Карпов Н. Н. Участие прокурора в правотворческой деятельности : пособие для прокуроров / Ин-т повышения квалификации рук. кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2007. С. 11.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2002. С. 302—303; Бессарабов В. Г., Хуторецкий Р. Б. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности. М., 2006. С. 23.

ветствующий законопроект в законодательный орган. Право законодательной инициативы порождает у законодательного органа обязанность рассмотреть предложение и законопроект, но принять или отклонить его — право законодателя.

Право правотворческой инициативы аналогично по своему содержанию и последствиям праву законодательной инициативы, но распространяется на проекты иных, кроме законов, нормативных правовых актов и предусматривает возможность их внесения в более широкий круг правотворческих органов.

На каждом уровне публичной власти — федеральном, субъекта Федерации, муниципальном — правом законодательной (правотворческой) инициативы наделен определенный круг субъектов.

Правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации наделены Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным

объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Правотворчество воплощается, главным образом, в *нормативных правовых актах*.

В соответствии с п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений¹.

К нормативным правовым актам предъявляются требования законности, научной обоснованности и выполнения правил юридической правотворческой техники.

Теорией и практикой выработаны следующие **требования законности** нормативного правового акта²:

1) соблюдение определенной законом процедуры нормативного правового акта принятия, порядка вступления в законную силу, опубликования (обнародования) и регистрации, если такая требуется;

¹ Российская газета. 2007. 8 дек. № 276.

² Абузова Г. А., Казарина А. Х., Соколова И. А. Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации : учеб. пособие для прокуроров. М., 2003. С. 44.

2) соблюдение установленных законом предмета ведения, компетенции и полномочий органа или должностного лица, нормативный правовой акт принявшего;

3) соответствие норм анализируемого правового акта, положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Требованиями научной обоснованности нормативного правового акта предусмотрено:

1) соответствие положений правового акта потребностям правового регулирования общественных отношений (адекватность правового регулирования);

2) способность нормативного правового акта реально регулировать общественные отношения в соответствии с постановленными при его издании целями (эффективность правового регулирования)¹;

3) отсутствие возможных негативных последствий применения нормативного правового акта², в том числе создания правовым актом условий для проявления коррупции. В настоящее время законодательством в целях устранения из нормативных правовых актов *коррупциогенных факторов* — положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, и тем самым создающих условия для проявления коррупции, предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов³.

Юридическая правотворческая техника — это система правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обзорность норматив-

¹ Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 7.

² Бессарабов В. Г., Хуторецкий Р. Б. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности. М., 2006. С. 39.

³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ.

ного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов¹. Необходимо также учитывать требования юридической техники к форме, реквизитам, структуре правового акта, логике изложения, языку и стилю текста.

Основы правовой регламентации участия прокурора в правотворческой деятельности. Функциональная самостоятельность, понятие, предмет и цели участия прокурора в правотворческой деятельности

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней (чч. 1, 2 ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокурор, участвуя в правотворчестве, реализует его материально-творческий компонент, а именно познает правовые потребности общества и государства (устанавливает необходимость совершенствования действующих нормативных правовых актов) и создает (совершенствует) правовые нормы (вносит в право-

¹ Законодательная техника : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2000. С. 6.

творческие органы предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов). Процессуально-формальный компонент правотворческой деятельности прокурор не осуществляет, поскольку полномочиями по непосредственному принятию нормативно-правовых актов не наделен, а на заседаниях правотворческих органов прокурор лишь присутствует.

Правомочие прокурора по внесению в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов по содержанию схоже с *правом законодательной (правотворческой) инициативы*, однако отличается от нее юридически значимыми последствиями. Так, внесение прокурором соответствующего нормотворческого предложения не влечет у правотворческого органа обязанности рассмотреть данное предложение в обычном порядке, предусмотренном для принятия нормативных правовых актов.

В настоящее время органы прокуратуры федеральным законодательством правом законодательной (правотворческой) инициативы не наделены, однако данным правом большинство прокуроров субъектов Российской Федерации наделены конституциями (уставами) субъектов Федерации, а также отдельные горрайпрокуроры — уставами соответствующих муниципальных образований.

Что касается функциональной самостоятельности участия прокурора в правотворчестве, то она воплощается в рамках надзора за законностью нормативных правовых актов (реализует надзорную функцию) либо выражается в самостоятельной деятельности.

Ранее участие прокурора в правотворческой деятельности рассматривалось исключительно как способ предотвращения принятия не соответствующих Конституции и действующему законодательству нормативных правовых актов в рамках прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов¹. В настоящее время высказываются мнения, согласно которым данная

¹ Петрова Л. Роль прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2008. № 3. С. 3—8; Тихомиров Ю., Андриченко Л. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровнях // Законность. 2008. № 7. С. 2—7.

деятельность прокуратуры имеет свой предмет и осуществляется с использованием отличных от надзорных видов деятельности прокуратуры правовых средств¹, что позволяет говорить о ее функциональной самостоятельности.

Предмет участия прокурора в правотворческой деятельности шире предмета надзора за законностью нормативных правовых актов, поскольку прокурор, участвуя в правотворчестве, выявляет потребности в правовом регулировании общественных отношений и создает (совершенствует) нормативные правовые акты, а контроль соблюдения требований законности создаваемых правовых актов является обязательной, но не сущностной составляющей данной деятельности. Кроме того, при участии прокурора в правотворческой деятельности правовые средства прокурорского надзора, такие как протест, представление, заявление в суд, не применяются.

Таким образом, правотворческая деятельность органов прокуратуры является ее ненадзорной самостоятельной функцией.

Вместе с тем, поскольку надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов признается основной функцией органов прокуратуры, а остальные — производными из надзорной, осуществление и правотворческой функции прокуратуры должно способствовать достижению как собственно правотворческих целей, так и целей надзора.

Целями участия прокурора в правотворческой деятельности являются:

- обеспечение верховенства закона;
- обеспечение единства и укрепления законности;
- обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);
- обеспечение соответствия (адекватности) действующего законодательства потребностям правового регулирования общественных отношений;
- формирование системы нормативных правовых актов, положения которых эффективно реализуемы на практике;

¹ Прокурорский надзор. Российская прокуратура в демократическом государстве : учебник / под общ. ред. А. Я. Сухарева. М., 2008. С. 5; Соколова И. А., Мыцкова О. И., Карпов Н. Н. Указ. соч. С. 421.

формирование системы нормативных правовых актов, не допускающих при правоприменении негативных последствий, в том числе коррупционных проявлений;

соблюдение при создании нормативных правовых актов правил юридической техники.

Направления участия прокурора в правотворческой деятельности. Правовой мониторинг

В соответствии с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144, *основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры* являются:

1) инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры;

2) участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти;

3) подготовка правовых заключений на законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов;

4) участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

При реализации первого из названных направлений правотворческой деятельности в органах прокуратуры создаются рабочие группы по разработке инициативных нормативных правовых актов. В группы включаются прокурорские работники, обладающие познаниями в соответствующей сфере правового регулирования, привлекаются специалисты (эксперты), представители органов государственной власти, органов местного самоуправления и пр.

Второе направление правотворческой деятельности прокуратуры включает как участие в подготовке законопроектов (проектов иных нормативных правовых актов), разрабатываемых другими органами государственной власти, так и проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых органами местного самоуправления.

При реализации третьего направления участия прокурора в правотворческой деятельности готовятся заключения на проекты нормативных правовых актов, которые, в соответствии с п. 3.3 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. №144, должны содержать:

обоснованный вывод о необходимости проекта нормативного правового акта, достаточности содержащихся в нем положений для достижения заявленной цели правового регулирования;

перечень правовых актов, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта;

выводы о соответствии проекта актам более высокой юридической силы;

вывод об отсутствии в акте внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также о соблюдении правил юридической техники.

Проект должен быть проанализирован также на предмет выявления положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

Осуществляя четвертое направление правотворческой деятельности прокурор вправе присутствовать при обсуждении проектов нормативных правовых актов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также и в представительных органах местного самоуправления.

Однако исходя из общего понятия о правотворчестве реализации каждого из названных направлений правотворческой деятельности прокурора должен предшествовать процесс познания потребностей в регулировании общественных отношений, способствующий соблюдению требований научной обоснованности нормативных правовых актов.

Инструментом, обеспечивающим выявление потребностей в правовом регулировании общественных отношений, несоответствий нормативно-правовой базы существующим в обществе ре-

алиям и способствующим совершенствованию действующего законодательства, является *правовой мониторинг*¹.

В ведомственных приказах Генеральной прокуратуры Российской Федерации отражение получили два направления правового мониторинга — мониторинг законодательства² и мониторинг правоприменительной практики (в том числе, практики прокурорского надзора)³. Остановимся подробнее на содержании и организации данных видов правового мониторинга.

Мониторинг законодательства предусматривает формирование информационного массива о правовом регулировании входящих в объект мониторинга общественных отношений, включающего как законы, так и подзаконные, ведомственные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты⁴; изучение законопроектов (проектов нормативных правовых актов), отклоненных законодательными (представительными) органами, официальных отзывов и заключений на них, установление причин отклонения проектов правотворческими органами.

Подобное положение закреплено в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 в отношении правового управления Генеральной прокуратуры РФ, однако в целях оптимизации работы прокурора, исключения фактов дублирования отклоненных ранее законодательных (правотворческих) инициатив может быть воспринято практическими работниками на всех уровнях системы органов прокуратуры.

¹ Чеснокова М. Д. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики : опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 89.

² Пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Рос. Федерации «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» от 17 сент. 2007 г. № 144.

³ Пункт 1.5 приказа Генерального прокурора Рос. Федерации «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» от 24 нояб. 2008 г. № 243.

⁴ Об организации и проведении правового мониторинга / Ю. А. Тихомиров и др. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 131.

Кроме того, при мониторинге законодательства необходима и оценка информации о правотворческой политике органов государственной власти и органов местного самоуправления. Согласно Приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 правотворческая деятельность прокуратуры осуществляется с учетом планов законопроектной деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

В дополнение к перечисленным в ведомственном приказе назовем и иные источники получения информации о государственной и муниципальной правотворческой политике: ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, программы социально-экономического развития Российской Федерации, тематические программы и планы организационно-технических мероприятий органов исполнительной власти, планы правотворческой деятельности муниципальных органов.

Эффективности правотворческой работы прокуратуры будет способствовать и изучение различных аналитических материалов о тенденциях развития законодательства, подготовленных органами власти:

информационно-аналитические материалы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (доклады Совета Федерации о состоянии и развитии законодательства, аналитические доклады и аналитические вестники Совета Федерации);

информационно-аналитические материалы Государственной Думы Российской Федерации (информационно-аналитические бюллетени, аналитические вестники, аналитические записки и обзоры, мониторинг средств массовой информации);

информационно-аналитические материалы законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (доклады о состоянии и развитии законодательства, результаты проводимого органами власти правового мониторинга в отдельных областях правового регулирования, информацион-

¹ Пункт 1.3 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. приказом Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144.

но-аналитические вестники, мониторинг средств массовой информации);

информационно-аналитические материалы Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов (результаты проведенных мониторингов законодательства, обзоров законодательства и пр.);

информационно-аналитические материалы представительных органов местного самоуправления.

В соответствии с п. 1.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» от 24 ноября 2008 г. № 243 в ходе подготовки заключений по рассматриваемым в прокуратуре субъекта Российской Федерации проектам законов необходимо полнее использовать информацию о правоприменительной практике, свидетельствующую о целесообразности или нецелесообразности изменения или дополнения действующего законодательства.

Однако информация о правоприменительной практике может не только использоваться при подготовке заключений на проекты нормативных правовых актов, но и показать необходимость изменения, дополнения, отмены или принятия законов и иных нормативных правовых актов, а также инициативных проектов нормативных правовых актов.

Мониторинг правоприменительной практики предполагает анализ и оценку проблем правоприменительной практики, возникающих в ходе реализации нормативных правовых актов, получение информации от представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам применения нормативных правовых актов, выездное изучение практики применения нормативных правовых актов, проведение «круглых столов», совещаний с государственными и муниципальными служащими, определение соответствия полученной по запросам информации фактическому положению дел.

Кроме того, целям мониторинга правоприменительной практики служит изучение:

функциональных информационно-аналитических материалов органов прокуратуры — доклад Генерального прокурора Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской

Федерации и Президенту Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению, аналитический доклад о состоянии законности, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

функциональных информационно-аналитических материалов высших органов судебной власти — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации;

сведений о результатах обжалования нормативно-правовых актов (размещенных на сайтах высших органов судебной власти, сайтах судов общей юрисдикции и арбитражных судов других уровней судебной системы);

информации, поступающей от граждан, общественных объединений, средств массовой информации о проблемах правоприменения, информации о результатах рассмотрения обращений граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления;

рекомендаций научных учреждений.

Под *формой участия прокурора в правотворческой деятельности* следует понимать внешнее выражение повторяющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативной правовой базы Российской Федерации¹.

К формам участия прокурора в правотворческой деятельности необходимо отнести:

внесение в правотворческие органы предложений в план нормотворческой деятельности;

внесение законодательным органам и органам, обладающим правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии нормативных правовых актов;

внесение правотворческим органам предложений о принятии нормативных правовых актов в порядке законодательной (право-

¹ Прокурорский надзор : учебник / под ред. В. Г. Бессарабова. М., 2006. С. 409.

творческой) инициативы (при наличии у соответствующего прокурора такого полномочия);

направление правотворческим органам заключений на проекты нормативных правовых актов;

участие в рабочих группах правотворческих органов по подготовке нормативных правовых актов;

создание рабочих групп по инициативной разработке нормативных правовых актов;

участие в заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

рабочие встречи с разработчиками нормативных правовых актов;

консультирование по правовым вопросам депутатов, сотрудников юридических служб, представителей правотворческих органов;

участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов в депутатских группах, в работе комитетов и комиссий законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИС- ПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВО- ВЫХ АКТОВ	5
2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДО- ЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ	19
3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	37
4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ И НАЗНАЧАЕМЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬ- НОГО ХАРАКТЕРА, АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ	53
5. КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВО- ОХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕ- СТУПНОСТЬЮ	68
6. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ	75
7. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ И АРБИТРАЖНЫХ ДЕЛ СУДАМИ ...	97
8. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	116

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Учебное пособие

*Научный редактор
Н. П. Дудин*

Редакторы *Н. В. Бибикова, О. Е. Тимощук*
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 09.11.2011 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. л. 8,25.
Уч.-изд. л. 8,25. Тираж 500 экз. (1-й завод 1—170). Заказ 2026.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44