

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**В. И. РОХЛИН**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Курс лекций*



Санкт-Петербург  
1998

**ББК 67.99(2)91**

**Рохлин В. И.** Прокурорский надзор в Российской Федерации:  
Курс лекций. СПб., 1998. 112 с.

***Рецензенты:***

*1. Ленинград-московский транспортный прокурор кандидат юридических наук, доцент государственный советник юстиции 3 класса Г. А. СОПРАНЬКОВ.*

*2. Доцент Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ кандидат юридических наук советник юстиции Н. П. КИРИЛЛОВА.*

*3. Декан юридического факультета Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов кандидат юридических наук заслуженный юрист РФ П. П. ГЛУЩЕНКО.*

Данный курс лекций подготовлен в соответствии с программой и стандартом высшего образования по специальности “Правоведение”.

В работе использованы нормативные документы, научные публикации, материалы прокурорской практики.

Для успешного освоения курса необходимо ознакомиться с рекомендуемой к каждой лекции литературой.

К курсу имеется изданное отдельно приложение, содержащее основные приказы Генерального прокурора.

**ISBN 5–89094–062–7**

© Санкт-Петербургский  
юридический  
институт  
Генеральной  
прокуратуры  
Российской  
Федерации,  
1998.

# Лекция 1

## ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА КУРСА “ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР”

### План

- I. Понятие законности, ее содержание как социального явления.*
- II. Законность и ее значение для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.*
- III. Прокурорский надзор как самостоятельная отрасль права.*
- IV. Законодательная регламентация прокурорского надзора.*
- V. Содержание и система курса “Прокурорский надзор”.*

### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре РФ: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. Принята Верховным Советом РСФСР 24.10.91 г.
4. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996.
5. Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997. Раздел III.
6. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. Гл. 4, 14.
7. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.
8. Ленин В. И. О “двойном” подчинении и законности. Собр. соч. Т. 45. С. 198.

### I

Принцип законности является одним из важнейших принципов деятельности государства, поскольку только при соблюдении законов возможно создание и существование сильного государства, способного защитить свои интересы, обеспечить права и свободы человека и гражданина.

По мнению отдельных правоведов, законность — это неуклонное соблюдение и исполнение предписаний Конституции РФ, законов и соответствующих им иных нормативных актов всеми государственными и негосударственными учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами<sup>1</sup>. Однако, рассматривая законность только в таком аспекте, мы обедняем это понятие, сводим возможность укрепления законности только к изменению законов и нормативных актов. Когда надо усилить борьбу с каким-либо

---

<sup>1</sup> Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. С. 52.

нарушением закона, сразу же ставится вопрос об изменении действующего закона или о внесении в него дополнений. В результате закон совершенствуется, а положение с его соблюдением не изменяется.

Обеспечение исполнения закона, в том числе и судебных решений, принятых в соответствии с ним,— первоочередная задача органов исполнительной власти.

Законность — это социальный регулятор, обеспечивающий решение сложных политических, экономических, социальных, национальных и культурных проблем.

Законность в нашем государстве — это мощный организующий и дисциплинирующий фактор, требующий строгого соблюдения государственной дисциплины, четкого выполнения гражданами предъявляемых к ним требований.

Это обуславливает эффективность контрольных функций государства.

Содержание понятия законности образуется из следующих элементов:

- законы и подзаконные акты;
- исполнение законов, т. е. проведение их в жизнь;
- осуществление контрольных функций органов государственного управления;

- надзор за точным и единообразным исполнением законов;
- ответственность за допущенное нарушение законов<sup>2</sup>.

Поэтому, когда речь идет об укреплении законности, решающим становится разработка государством, его органами необходимых мер, направленных на совершенствование законодательной базы, активизацию деятельности контролирующих органов, прокурорского надзора, усиление ответственности за допущение нарушений законов.

Только комплексный подход к решению этих проблем, должное взаимодействие всех звеньев государственной власти и управления позволит успешно создать режим законности в государстве.

## II

В ст. 2 Конституции Российской Федерации провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Основной закон подробно рассматривает защищаемые права и свободы, гарантированные рос-

---

<sup>2</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 7.

сийским гражданам и лицам, пребывающим в Российской Федерации.

Любое нарушение требований законов обязательно в той или иной степени затрагивает и ставит под сомнение возможность соблюдения гарантированных гражданину прав и свобод, даже если на первый взгляд это нарушение и не касается непосредственно чьих-то интересов. Например, нарушение прав, предоставленных законом предпринимателю в области его деятельности, скажется на интересах его клиентов; нарушение прав обвиняемого или потерпевшего по уголовному делу затронет права его близких, отразится на установлении истины по делу; несоблюдение трудовых прав конкретного работника заденет как права трудового коллектива, так и членов семьи конкретного лица.

Таким образом, соблюдение законности, обеспечение точного и единообразного исполнения законов — это одно из важнейших условий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Исполнение законов обязательно для всех органов государственной власти и управления, действующих на территории Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Эти органы обязаны реагировать на допускаемые нарушения законности и принимать меры по защите нарушенных прав и свобод граждан. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Соблюдение законности — обязанность не только государства и его органов, но и каждого гражданина Российской Федерации. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, т. е., осуществляя свои права, каждый должен учитывать права и свободы других граждан, их законные интересы, а также интересы и права общества и государства (ст. 17 Конституции РФ).

Наряду с правами граждане нашей страны несут установленные законом обязанности (ст.ст. 57—59 Конституции РФ). Граждане обязаны знать законы государства и соблюдать их. Незнание закона не освобождает от ответственности. Именно поэтому Конституция РФ установила, что законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15). Конституция РФ также предусматривает, что органы государствен-

ной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ).

Одним из основополагающих принципов законности является общеобязательность законов для всех и каждого. Конституция РФ (ст. 19) закрепила принцип равенства граждан перед законом и судом, который был провозглашен в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 5 сентября 1991 г. Это закономерный подход, который не может быть иным в строящемся правовом государстве.

Вместе с тем, действующее законодательство предусматривает ряд исключений из этого основополагающего принципа. Прежде всего речь идет о членах Совета Федерации и депутатах Государственной Думы, которые обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий (ст. 98 Конституции РФ), судьях федеральных, арбитражных и конституционного судов (ст. 122 Конституции РФ), некоторых других должностных лицах, в частности прокурорах.

### III

Значение законности как основополагающего принципа деятельности и существования государства поставило вопрос об особой значимости и правовом положении такого института государства как органа надзора, каковым являются органы прокуратуры. Одновременно возник вопрос о регулировании надзорной деятельности, о положении прокуратуры среди органов государства. Поскольку деятельность органов прокуратуры связана с исполнением законов, т. е. затрагивает вопросы, регулируемые правом, то она создает и соответствующие правоотношения.

Правовые отношения по различным вопросам регламентируются соответствующими законами и рассматриваются определенными отраслями права.

Возникает вопрос — является ли прокурорский надзор самостоятельной отраслью права, можно ли говорить о прокурорско-надзорном праве или деятельность прокуратуры рассматривается какой-то другой отраслью права, например, государственным, административным правом?

Это вопрос не только теоретический, но и практический, поскольку речь идет не только о научной классификации, но о месте, роли, положении органов прокуратуры как института государства.

Отрасль права характеризуется тем, что имеется определенный круг правоотношений, возникающих в обществе, в государственной структуре, обладающих определенными, только им присущими особенностями, которые регламентируются специальным законодательством, нормами права.

Характерно ли это для деятельности органов прокуратуры, для отношений, возникающих в связи с этой деятельностью?

Несомненно, многие вопросы в деятельности органов прокуратуры регламентируются государственным правом, ряд направлений — уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным, административным правом.

Прокурорская деятельность — особое направление государственного строительства. Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (ст. 129 Конституции РФ).

Прокуратура обладает присущим именно ей механизмом реализации возложенных на нее полномочий, который не может рассматриваться в других отраслях права, поскольку имеет специфику.

Наука прокурорского надзора развивается в тесной связи с общей теорией права, с другими отраслевыми науками. Но рассмотрение совокупности правовых норм, регулирующих прокурорский надзор, прокурорско-надзорные отношения в качестве единого целого, не только позволяет выявить общие закономерности прокурорского надзора, но в ряде случаев приводит к необходимости пересмотра некоторых традиционных взглядов, сложившихся в отдельных отраслевых науках<sup>3</sup>.

Таким образом, есть все основания говорить о прокурорско-надзорном праве как отрасли права, о теории прокурорского надзора как одной из отраслей правовой теории.

#### IV

Деятельность и положение органов прокуратуры регламентированы российским законодательством, которое определяет роль, задачи и место прокурорского надзора в структуре государства и его органов.

Основными законодательными актами, регулирующими деятельность прокуратуры, являются Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”, принятый в новой редакции Государственной Думой 18 октября 1995 г.

---

<sup>3</sup> Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.

Конституция Российской Федерации в ст. 129 установила, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяется федеральным законом.

В Конституции указан порядок назначения на должность Генерального прокурора РФ и других прокуроров, причем назначение Генерального прокурора производится Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а также порядок освобождения их от должности.

С учетом положений Конституции Российской Федерации в Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации” определено, что прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Прокуратура РФ выполняет и иные функции, установленные федеральными законами (ст. 1).

Таким образом, главное и основное направление деятельности органов прокуратуры — осуществление надзора за исполнением законов.

Следует подчеркнуть, что деятельность органов прокуратуры регламентируется и другими законодательными актами, в зависимости от тех функций, которые на нее возложены. Это прямо указано в Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации” (например, в ст. 30, п. 1 ст. 35). В частности, Уголовно-процессуальный кодекс содержит положения о прокурорском надзоре в уголовном судопроизводстве, аналогичные нормы отражены в Гражданско-процессуальном кодексе, Кодексе об административных правонарушениях и в других законодательных актах.

В Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации” излагаются общие положения о прокуратуре, принципы ее деятельности, провозглашается недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора и обязательность выполнения требований прокурора, определены система и структура прокуратуры РФ и полномочия прокуроров.

Характерно, что закон сохраняет в основном все исторически сложившиеся отрасли прокурорского надзора, что важно для дальнейшего развития органов прокуратуры.

В законе регламентирован прокурорский надзор за исполнением законов, в том числе за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное



следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; определено участие прокурора в рассмотрении дел судами. Закон определяет предмет надзора, полномочия прокуроров, устанавливает меры прокурорского реагирования и порядок рассмотрения документов прокурорского воздействия.

Закон рассматривает вопросы кадрового формирования органов прокуратуры и условий работы, материального и социального обеспечения прокурорских работников, правовой и социальной защиты прокуроров и следователей, иные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры.

Все это создает достаточную законодательную, правовую базу для деятельности и развития органов прокуратуры.

## V

Рассмотренные выше вопросы во многом определяют содержание и систему курса “Прокурорский надзор”.

Как самостоятельная отрасль права прокурорский надзор за исполнением законов в государстве определяется совокупностью правовых норм, регулирующих систему и структуру органов прокуратуры, принципы и условия их деятельности, полномочия прокуроров по установлению и устранению нарушений законности.

Изучение курса “Прокурорский надзор” позволит получить знания об основных принципах организации и деятельности прокуратуры, ознакомиться с историей ее развития, месте и роли в государстве, в том числе и в сегодняшний сложный переходный период.

Курс “Прокурорский надзор” можно условно разделить на две части: 1) рассмотрение системы, структуры органов прокуратуры, порядка формирования органов прокуратуры, требований, предъявляемых к прокурорам, полномочий прокуроров, мер реагирования на нарушения законности и 2) рассмотрение особенностей деятельности прокуроров, организации и методики надзора по отдельным направлениям (отраслям) прокурорской деятельности.

Прокурорский надзор един, разделение его на отдельные отрасли нельзя понимать как изолированную деятельность прокуроров на различных направлениях осуществляемого надзора. Все отрасли надзора взаимосвязаны и взаимозависимы, особенно это видно на уровне районных (городских) прокуратур, где нет организационно-го деления на отделы и управления.

Методика и тактика осуществления прокурорского надзора по отдельным направлениям различны, поскольку надзорная деятельность по отраслям специфична по целям, а в ряде случаев по законодательной регламентации и полномочиям прокурора. Так, при осуществлении надзора за исполнением законов в стадии предварительного следствия, в стадии исполнения приговоров прокурор наделен рядом волевых, императивных полномочий, позволяющих ему устранять установленное нарушение закона, принимать самостоятельное решение по любому возникающему вопросу. Однако в сфере общего надзора за соблюдением законов прокурор не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность государственного органа, предприятия или организации, поэтому его обязанность — принести протест на незаконные решения. Специфично положение прокурора в судебном процессе, где прокурор — участник процесса. Он может лишь обращать внимание на допущенное, по его мнению, нарушение, а опротестовать вправе лишь принятое судом постановление, если оно незаконно и необоснованно, в порядке, установленном законом.

В курсе рассматриваются вопросы организации и планирования прокурорской работы, особенности организации работы в разных структурах: районной (городской) прокуратуре, прокуратуре субъекта Федерации, в специализированных прокуратурах, в разных подразделениях.

Это ни в какой степени не означает подрыва принципа единства прокурорского надзора, поскольку организационное различие не умаляет, а, наоборот, помогает обеспечению взаимодействия разных структур и подразделений в решении общей задачи — укрепления законности, пресечения любых нарушений законности, от кого бы они ни исходили, выявления, пресечения, устранения тех причин и условий, которые влекут нарушения законов, способствуют созданию условий, когда эти нарушения становятся возможными, а иногда и неизбежными.

Знание правовой основы и законодательной регламентации деятельности прокурорского надзора важно и необходимо не только при работе в органах прокуратуры, но и в любой отрасли юридической деятельности.

## **Л е к ц и я 2**

### **СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ**

#### *План*

*I. Создание Российской прокуратуры. Исторические условия и причины образования прокуратуры.*

*II. Развитие прокуратуры в XVIII—XIX вв. Органы прокуратуры в условиях судебной реформы XIX в.*

*III. Прокуратура советского периода.*

*IV. Концепция развития прокуратуры в переходный период.*

*V. Место и роль прокуратуры в государстве, в правоохранительной системе.*

#### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. О прокуратуре РФ: Закон РФ 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
4. О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.10.93 г. № 1685 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43.
5. О прокуратуре СССР: Закон СССР 1979 г. // Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981.
6. Советская прокуратура. М., 1982.
7. Прокуроры. М., 1996.
8. Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1.
9. Человек и закон. 1997. № 1.
10. Законность. 1996. № 12.
11. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. V.
12. Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997. Гл. IX.
13. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. Гл. 14.
14. Исаев И. А. История государства и права России. М., 1993.
15. Казанцев С. Н. История царской прокуратуры. М., 1993.
16. Кони А. Ф. Политическая записка 1878 г. Собр. соч. Т. 2. М., 1966. С. 329—348.
17. Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. Собр. соч. Т. 4. М., 1967. С. 121—200.
18. Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / Под ред. Ю. И. Скуратова. М., 1994.
19. Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. СПб., 1997.
20. Проблемы совершенствования прокурорского надзора: Материалы научно-практической конференции. М., 1997.
21. Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сб. статей. Вып. 8. СПб., 1996.
22. Судебные уставы с изложением рассуждений, на коих они основаны // Законность. 1994. № 5. С. 47—53.

#### I

В предыдущей лекции, рассматривая понятие законности, мы говорили о необходимости для формирования правового государ-

ства специального органа, который основной функцией имеет надзор за строгим и неуклонным исполнением законов. Таким органом в нашей стране является прокуратура.

Образование прокуратуры в России приходится на период царствования Петра I, когда была провозглашена Российская империя (1721 г., после победы над Швецией в Северной войне) и Россия становилась централизованным государством, которым правил самодержавный монарх. Однако, несмотря на самодержавное правление, одной из самых серьезных болезней государственного управления, существенно мешавшей всякого рода преобразованиям и реформам, задуманным Петром I, являлся бюрократизм. Бюрократизм показал себя как самодовлеющая сила, стремящаяся обособиться от государственной власти и нужд общества. Известный историк В. О. Ключевский писал: "...непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам стало при Петре I настоящей язвой управления, превосходящей даже смелость московских дьяков, которые, бывало, на пятнадцатом указе непременно послать подьячего по делу стойко помечали "и по тому его великого государя указу подьячий не послан".

Приступая к проведению реформ в стране, в том числе в сфере государственного управления, Петр I не мог не задуматься над тем, как и с помощью каких органов государства он будет осуществлять намеченное. Необходим был орган, задачей которого являлась бы борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти, и осуществление контроля за государственным аппаратом. Это было важно и для укрепления целостности и единства империи.

Такой орган был создан в виде структуры прокурорской власти в лице генерал-прокурора, действовавшего от имени верховной власти, и его подчиненных, отвечавших только перед ним. Указом от 12 января 1722 г. Петр I учредил прокуратуру. Указ гласил: "Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокуро-ру"<sup>4</sup>.

Представляя сенаторам первого генерал-прокурора Павла Ивановича Ягужинского, Петр I дал понять, какое место он намерен отвести прокурору в государстве: "Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте; а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однако ж то выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления..."<sup>5</sup>. Та-

---

<sup>4</sup> Цит. по: Звягинцев А., Орлов Ю. Око государево // Человек и закон. 1997. № 1. С. 29—31.

<sup>5</sup> Цит. по: "Око государево". История российской прокуратуры в документах // Прокуратура Санкт-Петербурга. СПб., 1997. С. 8.

ким образом, изначально прокурор уполномачивался быть “оком государевым”, представителем высшей власти.

Последующими указами задачи прокурора конкретизируются и уточняются. Указом от 18 января 1722 г. были введены должности прокуроров при надворных судах, а 27 апреля 1722 г. издан Указ “О должности Генерал-прокурора”, в котором определялись должностные обязанности и полномочия прокурора. В частности, генерал-прокурор должен был осуществлять надзор за Сенатом, “...дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. А ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили”. И далее: “А ежели не послушают, то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить. И немедленно донести нам, если весьма нужно”. Указ предписывал генерал-прокурору “смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали... Генерал и оберпрокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего”. Здесь же о генерал-прокуроре сказано: “...понеже сей чин — яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет”<sup>6</sup>.

Таким образом, прокуратура, по мысли ее создателя, изначально учреждена как орган надзора за соблюдением законности, интересов высшей власти и государства. Характерно, что практически одновременно с созданием прокуратуры как органа надзора за законностью Петр I издает Указ от 17 апреля 1722 г. “О хранении прав гражданских”, в котором, в частности, говорилось: “Понеже ничто так ко управлению государством есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Буде кто сей наш Указ преступит под какой отговоркою ни есть... тот, яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смертию, без всякие пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в сию вину попадет”<sup>7</sup>.

В дальнейшей истории России прокуратура оставалась верным стражем царского самодержавия, но ее положение и полномочия, задачи и функции изменялись в зависимости от целей и политики верховной власти.

## II

---

<sup>6</sup> Там же. С. 4—6.

<sup>7</sup> Цит. по: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Книга 9. Т. 18. М.: Мысль, 1993. С. 441.

После смерти Петра I при часто сменявшихся его преемниках прокуратура в определенной степени утратила свое значение. Однако впоследствии, поскольку задачи укрепления единства и усиления государства этого требовали, этот нужный и важный для государства орган был восстановлен в своих прежних прерогативах. Это произошло с восшествием на престол императрицы Екатерины II. В своем наставлении назначенному ею генерал-прокурору князю А. А. Вяземскому относительно надзора за Сенатом, имея в виду наличие там двух партий, Екатерина II писала: "...Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходится должно учтиво и безпристрастно, выслушать всякого, имея толко единственно ползу отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истинне..."<sup>8</sup>.

В Уложении 1775 г. "Учреждение о губерниях", в главе "О прокурорской и стряпчей должности", были сформулированы задачи и довольно широкие полномочия прокуроров по общему и судебному надзору, по надзору за местами лишения свободы. В ст. 404 Уложения указано: "Вообще губернские прокуроры и стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и в отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал и долг имеют истреблять повсюду зловерные взятки".

В дальнейшем роль прокуратуры несколько меняется, ее значение снижается. Однако в XIX в., в царствование Александра I, при создании министерств происходит слияние прокуратуры и министерства юстиции. Генерал-прокурор, он же министр юстиции, получает широкие права по управлению судебной системой. Следует подчеркнуть, что далеко не всем нравилось и не всех устраивало повышение роли прокуратуры, наделение прокуроров большими полномочиями, их независимость от местного начальства<sup>9</sup>. На местах многие рассматривали прокуроров как "врагов губерний", причем, чем активнее действовал прокурор, соблюдая закон, тем больше он встречал противодействия, даже со стороны центральной власти. Например, когда должность генерал-прокурора исполнял Г. Р. Державин, наш великий поэт, он не всегда получал поддержку в своем служении России, закону. Он решил отказаться от должности, и тогда, отправляя его в отставку, Александр I сказал ему: "Ты очень ревностно служишь". Не с тех ли времен идет по-

---

<sup>8</sup> Цит. по: "Око государево" // Прокуратура Санкт-Петербурга. СПб., 1997. С. 10, 11.

<sup>9</sup> Скуратов Ю. И. Такие люди нужны в государстве Российском... // Прокуроры. М., 1996. С. 7—8.

добное отношение к прокурорам со стороны некоторых глав администраций, включая и президентов некоторых республик — субъектов Российской Федерации<sup>10</sup>.

После судебной реформы 1862 г., проведенной в царствование Александра II, сфера прокурорского надзора была ограничена поддержанием в суде обвинения по уголовным делам, осуществлением надзора за следствием и органами полиции. Роль прокуратуры как органа надзора за законностью (общий надзор) несколько снижается, что вызвало неоднозначную реакцию практиков и ученых, которые полагали, что такое развитие для России неприемлемо<sup>11</sup>.

Известный ученый-юрист, бывший министром юстиции и генерал-прокурором во второй половине XIX в., Н. В. Муравьев, говоря о тенденциях, которые определяют развитие и специфику прокурорского надзора в России, писал: “Русская действительность, отражающаяся на законе и еще больше на практике его применения, наложила на русскую прокуратуру настолько своеобразный отпечаток, что в ней, быть может, со временем образуется новый, самостоятельный тип этого учреждения”<sup>12</sup>.

Представляется, что это высказывание, сделанное в конце прошлого века, можно расценивать как пророческое.

В пореформенный период прокуратура выполняла задачи, поставленные существовавшей государственной властью.

### III

После свержения царского самодержавия и победы Октябрьской революции прокуратура была упразднена и учреждена вновь только в 1922 г.

Необходимость воссоздания органов прокуратуры была вызвана тем, что сложная обстановка периода новой экономической политики, развитие гражданского оборота потребовали законодательного регулирования хозяйственной деятельности и строгого надзора за исполнением законов.

Большую роль в становлении и развитии органов прокуратуры сыграло известное письмо В. И. Ленина в Политбюро ЦК РКПб “О двойном подчинении и законности”, в котором были рассмотрены и определены основные положения и понятие законности, необходи-

---

<sup>10</sup> См.: Скуратов Ю. И. Диктатура закона не допустит к власти диктатора // Российская газета. 1996. 17—19 октября; Еременко В. И. Прокуроры у многих вызывают раздражение // Аргументы и факты. 1997. № 8.

<sup>11</sup> См.: Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. Т. 4. М., 1967. С. 121—200; О прокурорском надзоре // Судебные уставы 20 ноября 1864 г. СПб., 1866.

<sup>12</sup> Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1. М., 1889. С. 28.

мость единства законности по всей стране, важность принципа независимости органов прокуратуры от местных властей и их подчинения центральной власти<sup>13</sup>.

28 мая 1922 г. Декретом ВЦИК была создана прокуратура РСФСР, а затем прокуратуры были созданы и в других республиках Союза (1924 г.), а в 1933 г. — прокуратура СССР.

Следует отметить, что органы прокуратуры более 60-ти лет действовали без специального закона о прокуратуре на основании республиканских, а затем союзных положений о прокурорском надзоре. Вместе с тем их устройство и полномочия были довольно четко отражены в Конституциях СССР 1936 и 1977 гг. Прокуратура строилась на принципах единства, централизации и независимости. На нее возлагался высший надзор за исполнением законности в государстве. Прокуроры осуществляли надзор за соблюдением законности при издании и реализации правовых актов, за соблюдением прав граждан, надзор за органами следствия, дознания, за соблюдением законности в местах лишения свободы, участвовали в рассмотрении дел в судах, осуществляя надзор за законностью судебных постановлений.

С развитием тех явлений, которые мы связываем с культом личности Сталина, роль прокуратуры постепенно снижается. Попытки прокуроров бороться с нарушениями законности пресекаются. В этот период репрессировано несколько сотен прокурорских работников, более 100 человек расстреляно.

После смерти Сталина прокурорский надзор был восстановлен в своих правах, принято новое положение “О прокурорском надзоре”<sup>14</sup>, а в 1979 г. — первый Закон “О прокуратуре СССР”<sup>15</sup>, который действовал до ликвидации Советского Союза (1991 г.).

Органы прокуратуры советского периода в условиях существовавшего тогда государственного и общественного строя, выполняя требования закона, стояли на охране интересов государства и общества, твердо и настойчиво стремились обеспечить соблюдение гарантированных Конституцией прав и интересов граждан.

#### IV

После ликвидации Союза ССР и провозглашения государственной независимости Российской Федерации в начале 1992 г. был принят Закон “О прокуратуре Российской Федерации”, который восстановил российскую прокуратуру, учрежденную Петром I в

---

<sup>13</sup> См.: Ленин В. И. Полное собр. соч. Т. 45. С. 198.

<sup>14</sup> Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981. С. 141—147.

<sup>15</sup> Там же. С. 238—251.



1722 г. С этой даты, в соответствии с Указом Президента РФ, и ведет свою историю прокуратура.

После известных событий октября 1993 г. органы прокуратуры работали на основании Закона “О прокуратуре РФ” 1992 г. и Указа Президента РФ от 20 октября 1993 г. “О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации”<sup>16</sup>. Этим Указом на прокуратуру были возложены обязанности по осуществлению надзора за соблюдением законности и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила положение органов прокуратуры как единой централизованной системы, полномочия, порядок организации и деятельности которой определяются Федеральным законом.

Прокуратура продолжала оставаться органом надзора за законностью, сохранив свое единство, структуру и осуществляя деятельность по всем предусмотренным законом отраслям.

После принятия Конституции РФ в Российской Федерации развернулись дискуссии по поводу дальнейшего развития прокуратуры, ее функций, места и роли в структуре государственной власти. Возникла необходимость в разработке концепции прокуратуры на переходный период. Этот вопрос заслуживает особого рассмотрения.

Изменения социально-экономического уклада и политической надстройки России, продолжающийся рост преступности потребовали реформирования правоохранительной системы и ее отдельных институтов. Однако органическая связь органов защиты правопорядка и законности, их тесное взаимодействие требуют выработки единой концепции реформирования правоохранительной системы Российской Федерации. Такой подход не исключает, а предполагает научный анализ перспектив развития каждого элемента этой системы.

Прокуратура — специализированный, многопрофильный правовой институт, имеющий свои собственные закономерности функционирования, и это не может не учитываться. Вопрос о ее реформировании был поставлен впервые 24 октября 1991 г. Верховным Советом РСФСР, одоббившим Концепцию судебной реформы, в которой бралась под сомнение целесообразность сохранения прокурорского надзора и всех функций прокуратуры кроме поддержания обвинения в суде. Предполагалось передать суду функции прокуратуры по надзору за органами следствия и по охране и защите прав граждан. Особенно усилилась эта опасность после вступления России в Совет Европы, в резолюции Парламентской Ассамблеи

---

<sup>16</sup> Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4084.

которого рекомендовано принять закон о роли, деятельности и организации прокуратуры в России<sup>17</sup>.

К сожалению, при этом не учитываются реалии российской действительности, не даются ответы на вопросы: можно ли обойтись без функций, которые выполняет прокуратура; если нет, то на какие государственные органы можно возложить эти функции, и во что обойдется государству и обществу такая замена?

В современных условиях суды в силу ряда причин не могут взять на себя эти функции, не могут взять их на себя и органы исполнительной власти. Именно прокуратура в настоящее время способна и подготовлена для работы по обеспечению законности и осуществлению координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Разумеется, судебная реформа дала ряд положительных новаций, которые способствуют большей защите прав граждан, интересов общества. Но она имеет и отрицательные стороны, в частности, законодатель отказался от важнейшего принципа правосудия — коллегиальности, снижен внешний контроль за законностью правосудия, а значит — создаются условия для произвола<sup>18</sup>.

Обсуждая ход судебной реформы и учитывая не только позитивные моменты, но и проявившиеся недостатки, Совет Федерации сделал вывод о несоответствии некоторых положений судебной реформы жизненным реалиям и подчеркнул необоснованность попыток реформирования прокуратуры Российской Федерации<sup>19</sup>. Концепция развития прокуратуры в переходный период признает необходимость постепенного реформирования всей правоохранительной системы на основе принципов демократического развития, с одной стороны, и традиций и правовых взглядов, сложившихся в России, присущих ей особенностей — с другой.

## V

Прокуратура, являясь важной структурой государственного механизма Российской Федерации, вместе с тем не относится ни к одной из ветвей власти, выполняя роль сдержек и противовесов между ними, осуществляя только надзор за неуклонным исполне-

---

<sup>17</sup> См.: Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 5; Морозова В. Какой будет прокуратура? // Санкт-Петербургские ведомости. 1997. 2 июля.

<sup>18</sup> Требоков А. А. Предисловие // Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / Под ред. Ю. И. Скуратова. М., 1994. С. 3, 4.

<sup>19</sup> См.: О парламентских слушаниях «Борьба с преступностью и укрепление правопорядка в Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ от 8.04.94 г. // Российская газета. 1994. 19 апр.

нием действующих законов всеми органами государственной власти, предприятиями, организациями, должностными лицами, обеспечивая единое правовое пространство России и тем самым ее единство на федеративных началах, установленных Конституцией РФ.

С этой целью сохраняются и получают развитие все основные направления деятельности прокуратуры, включая общий надзор за соблюдением законов, надзор за следствием, дознанием, оперативно-розыскной деятельностью, сохраняются функции уголовного преследования и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Координация не означает какого-то руководства правоохранительными органами, поскольку все они действуют на основании закона и с учетом предоставленных им полномочий. Это согласование действий, выработка единых подходов, в чем прокуратура выполняет координирующую роль в силу ее полномочий, функций, информированности, кадрового состава и имеющегося опыта. Координация предполагает взаимодействие отраслей прокурорского надзора, а также постоянную взаимосвязь с другими органами государственной власти, негосударственными структурами для проведения более успешной борьбы с преступностью.

Все сказанное определяет место и роль прокуратуры в системе государственных органов.

Как отметил Генеральный прокурор РФ Ю. И. Скуратов, «...сложившаяся в нашей стране система прокуратуры выдержала испытание временем. Она может без коренных структурных изменений служить надежным гарантом законности и правопорядка... успешно справляться с возложенными на нее задачами»<sup>20</sup>.

### **Л е к ц и я   3**

#### **ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ. ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВ ПРОКУРОРСКО-СЛЕДСТВЕННЫХ РАБОТНИКОВ**

##### ***П л а н***

- I. Принципы организации и деятельности прокуратуры.*
- II. Структура и система прокурорских органов.*
- III. Понятие и значение отраслей прокурорского надзора и направлений прокурорской деятельности. Взаимодействие отраслей.*

---

<sup>20</sup> Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3

*IV. Делопроизводство, учет и отчетность в органах прокуратуры.*

*V. Подготовка и формирование кадров органов прокуратуры.*

#### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. II.
4. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. Гл. 2 § 3; гл. 3 § 1.
5. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. Гл. XIV §§ 1—3.
6. Органы прокуратуры Российской Федерации и США (правовые основы, структура, направления деятельности). М., 1996.
7. Проблемы повышения квалификации и уровня подготовки специалистов для работы в органах предварительного следствия: Материалы Всесоюзного семинара-совещания руководителей органов предварительного следствия и заведующих кафедрами криминалистики высших учебных заведений. Ленинград-Уфа, 1991.
8. Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров: Материалы научно-методической конференции. М., 1997.
9. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю. Е. Виокурова. М., 1997.
10. Рохлин В. И., Дворянский А. М., Леканов Ю. И., Мирошников Г. И. Организация повышения квалификации кадров прокуратуры в системе непрерывного обучения. СПб., 1995.
11. Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 2—8.
12. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997.

#### I

Прокурорские органы — органы надзора за неуклонным соблюдением законности, без которых невозможно создание правового государства. Они осуществляют свою деятельность в соответствии с определенными принципами, базирующимися на положениях Конституции Российской Федерации и законодательства о прокуратуре.

В общей форме принципы — это исходные положения теории, науки, на основе которых организуется выполнение задач, стоящих перед той или иной структурой, органом.

Принципы организации и деятельности прокуратуры — это не просто провозглашенные положения, а руководство к действию, они должны исполняться повседневно и безусловно. Более того, осуществляя надзор, прокурор должен учитывать принципы конкретной отрасли права, закрепленные в законе. Только строгое соблюдение установленных законодателем принципов может обеспе-

чить достижение поставленной цели — эффективно добиваться неуклонного и единообразного исполнения законов.

Принципы деятельности прокуратуры не следует смешивать с условиями и порядком выполнения прокурорами своих функций, которые относительно принципов всегда носят подчиненный характер. Закрепленные в законах принципы организации и деятельности прокуратуры тесно связаны между собой и взаимообусловлены. Их нельзя отрывать друг от друга. Они должны пониматься и проводиться в жизнь комплексно.

Принципы деятельности прокуратуры, как мы уже отметили,— это закрепленные в Основном законе России и в Законе “О прокуратуре РФ” (ст.ст. 4—6) основополагающие требования, которые выражают политическое и государственное назначение прокуратуры.

К основным принципам деятельности прокуратуры относятся:

**принцип законности.** Во всех своих действиях и решениях прокурор должен и вправе основываться только на законе, его требованиях;

**принцип единства и централизации органов прокуратуры.** Прокурор в своей деятельности подчинен вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации;

**принцип осуществления прокурорских полномочий независимо от органов государственной власти и государственного управления федерального уровня, органов субъекта Федерации, местного самоуправления и общественных объединений.** Закон запрещает воздействовать в любой форме на прокурора и следователя с целью повлиять на принимаемые решения;

**принцип гласности.** Прокуратура действует гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации. Органы прокуратуры информируют органы власти Федерации, субъектов Федерации, местного самоуправления и население о состоянии законности. В структуре прокуратур созданы специальные подразделения для решения этой задачи. Вместе с тем закон устанавливает, что никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок и предварительного следствия, проводимых органами прокуратуры, до их завершения;

**принцип обязательности исполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий.** Закон предусматривает ответственность за невыполнение требований прокурора, в том числе за уклонение от явки по его вызову. Разумеется, требования прокурора, которые он предъявляет к гражданам, организациям, должностным лицам, должны быть основаны на законе и соответствовать полномочиям прокурора;

важным принципом организации и деятельности прокуратуры является положение о том, что **прокуроры и следователи органов**

**прокуратуры не могут быть членами выборных органов и иных органов, образуемых в системе государственной власти и местного самоуправления.** Это совершенно правильное требование, поскольку в противном случае прокурор осуществлял бы надзор за органом, членом которого он является и, следовательно, осуществлял бы надзор за самим собой;

прокуратура — это особый орган государства и поэтому является вполне оправданным закрепление в Законе “О прокуратуре РФ” принципа, в соответствии с которым **прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели. Создание и деятельность таких объединений и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускается.** Это не может быть расценено как нарушение гражданских прав прокурорских работников, однако в самой прокуратуре наличие таких организаций могло бы отрицательно влиять на осуществление надзорной деятельности. За пределами прокуратуры никто не запрещает участвовать в политической деятельности, во всяком случае решения общественных объединений не могут касаться работы прокуратуры, и прокуроры и следователи не связаны ими в своей служебной деятельности.

Прокуратура — это орган надзора, орган обеспечения верховенства закона. Названные принципы напрямую корреспондируются с этим положением и определяют основные, приоритетные направления в работе прокуратуры в современных условиях: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; обеспечение правовыми средствами преобразований в экономике; борьба с преступностью<sup>21</sup>.

В целях обеспечения верховенства закона на прокуратуру возложены следующие обязанности:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, должностными лицами; а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

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

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судами меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

---

<sup>21</sup> Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3.

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

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

участие в рассмотрении дел судами, надзор за законностью и обоснованностью судебных постановлений и опротестование противоречащих закону решений, постановлений, приговоров и определений судов.

Эти обязанности определяют содержание отраслей (направлений) прокурорской деятельности, систему и структуру органов прокуратуры.

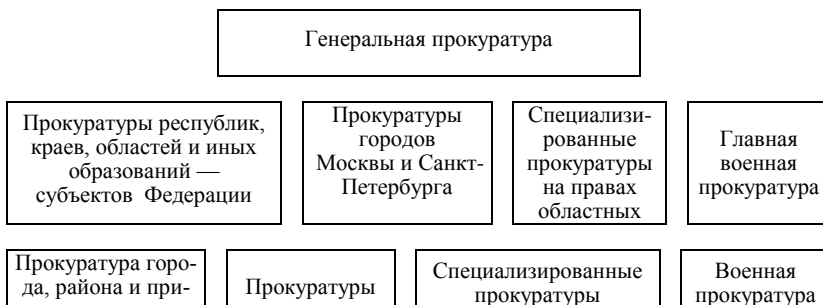
## II

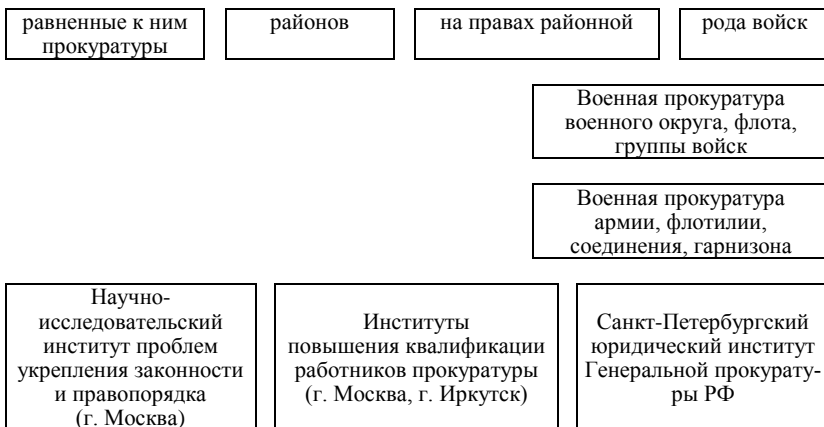
В соответствии с Конституцией РФ (ст. 129) и Законом “О прокуратуре РФ” (ст. 11) прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

В систему органов прокуратуры входят Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Федерации, городов и районов, военные и иные специализированные прокуратуры (транспортные, осуществляющие надзор за соблюдением законности на железнодорожном, морском и воздушном транспорте; природоохранные; прокуратуры исправительно-трудовых учреждений; прокуратуры, обслуживающие особо режимные объекты), научные и образовательные учреждения (см. схемы).

Схема 1

### СТРУКТУРА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ





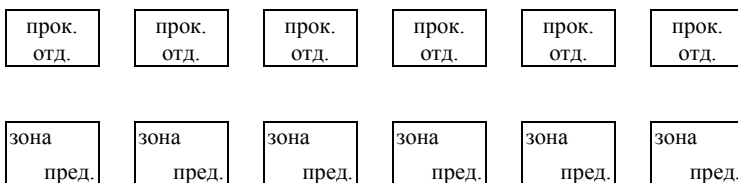
Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускается. Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента РФ, заместители Генерального прокурора — Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора РФ.

Схема 2

### СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛОМ (УПРАВЛЕНИЕМ) ПРОКУРАТУРЫ







**Обозначения:**

- субординационные связи;
- реординационные связи;
- координационные связи.

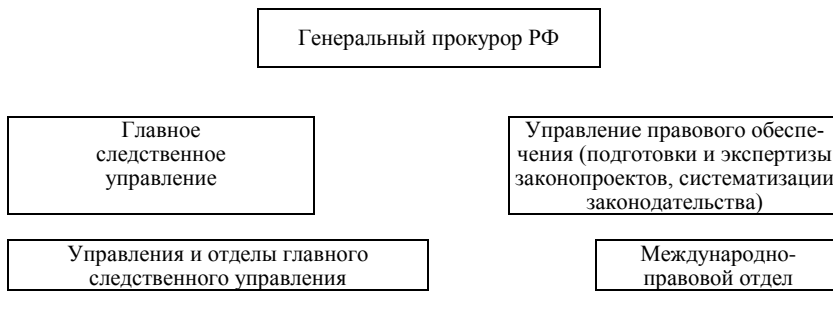
Прокуроры субъектов Федерации, военных и иных специализированных прокуратур, их заместители, а также прокуроры городов и районов назначаются на должность Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации назначаются на должность по согласованию с органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации (ст. 13 Закона “О прокуратуре РФ”).

Остальные работники прокуратуры РФ назначаются Генеральным прокурором РФ, а в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним — соответствующими прокурорами.

Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Федерации, городов, районов и специализированных прокуратур 5 лет и может быть продлен еще на 5 лет.

**С х е м а 3**

**СТРУКТУРА ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах	Организационно-контрольное управление
	Отдел писем
Управление по надзору за исполнением законов на особорежимных объектах (второе управление)	Отдел по делам несовершеннолетних и молодежи
Управление по надзору за соблюдением законности при вынесении судебных постановлений по уголовным делам	Управление по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе
Управление по надзору за законностью судебных постановлений по гражданским делам	Главное управление делами (Финансово-экономическое управление, Управление по делопроизводству, др. отделы Главного управления)
Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний	Управление кадров
Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (в социальной, экономической сферах и международных отношениях)	Главная военная прокуратура
Отдел реабилитации жертв политических репрессий	Центр информации и общественных связей

В Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах, образуются коллегии. Персональный состав коллегии Генеральной прокуратуры РФ утверждает Генеральный прокурор РФ, а прокуратур субъектов Федерации и приравненных к ним — соответствующий прокурор.

В Генеральной прокуратуре РФ имеются главные управления, управления и отделы, которые организуют работу по соответствующим направлениям деятельности. Координируют работу подразделений, согласно распределению обязанностей, заместители Генерального прокурора РФ.

Соответствующие управления и отделы созданы также в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах. По решению Генерально-

го прокурора РФ отделы могут создаваться и в прокуратурах городов и районов, в приравненных к ним прокуратурах (ст. 16 Закона “О прокуратуре РФ”).

Начальники главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры являются старшими помощниками, а их заместители — помощниками Генерального прокурора РФ; соответственно старшими помощниками и помощниками прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров являются начальники управлений и отделов и их заместители.

В управлениях и отделах есть должности старших прокуроров и прокуроров, а в прокуратурах городов и районов — старших помощников, помощников и заместителей соответствующих прокуроров.

В связи с тем, что органы прокуратуры наряду с надзором за соблюдением законности производят расследование преступлений, в составе прокуратур имеются следственные подразделения: следственные управления или отделы (расследование и технико-криминалистическое обеспечение расследования), в которые входят прокуроры-криминалисты, старшие следователи по особо важным делам, следователи по особо важным делам, старшие следователи и следователи (в зависимости от того, входят они в состав управления (отдела) Генеральной прокуратуры или прокуратуры субъекта Федерации, города, района, приравненных к ним прокуратур).

В современных условиях, когда организованная преступность приобретает международный характер, расследование преступлений все более выходит за рамки границ государства. Генеральная прокуратура Российской Федерации, являясь важным органом государства, на который возложен надзор за соблюдением законов и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, призвана укреплять сотрудничество как с государствами — членами СНГ, так и с другими государствами<sup>22</sup>.

На основании ст. 2 Закона “О прокуратуре РФ” Генеральная прокуратура РФ в пределах своих полномочий осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и с международными организациями, заключает соглашения о правовой помощи, в том числе по вопросам борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации. Для проведения этой работы и координации деятельности различных подразделений в Генеральной прокуратуре создан международно-правовой отдел.

---

<sup>22</sup> См.: Скуратов Ю. И. Единому фронту борьбы с преступностью — альтернативы нет // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 8—13; Вопросы расследования преступлений: Справочное пособие. М., 1996. С. 122—166.

Применение норм международного права в российском уголовном судопроизводстве требует надлежащего прокурорского надзора, тем более, что здесь нередко возникают неясности и проблемы, которые необходимо правильно и в соответствии с законом разрешать<sup>23</sup>.

Руководит системой прокуратуры Российской Федерации Генеральный прокурор РФ, который в соответствии с законом издает обязательные для всех работников прокуратуры приказы, распоряжения, указания, инструкции, положения; устанавливает штатную численность и структуру подчиненных прокуратур. Следует подчеркнуть, что указания Генерального прокурора РФ по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательной регламентации, являются обязательными для выполнения всеми органами расследования и органами дознания (п. 3 ст. 30 Закона “О прокуратуре РФ”).

Соответственно закон регламентирует полномочия прокурора субъекта Федерации, прокурора города, района и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров (ст.ст. 18—20 Закона “О прокуратуре РФ”).

Придавая большое значение должной организации работы всех структурных звеньев органов прокуратуры, Генеральный прокурор РФ издал приказ № 24 от 9.04.96 г. “О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур”, который затем был дополнен приказом № 26 от 23.05.97 г., что вызвано изменением компетенции прокуроров войсковых частей в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 146-ву “О прокурорском надзоре в ЗАТО и закрытых военных городках”. Эти приказы способствуют разграничению полномочий, более правильной организации надзора и усилению взаимодействия различных звеньев единой прокурорской системы.

В связи с увеличением количества городов, имеющих районное деление, возникновением прокуратур городов и подчиненных им районных прокуратур с целью более эффективной организации работы Генеральный прокурор РФ 21.10.96 г. издал приказ № 57 “Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением”, что сыграло положительную роль в должной организации надзорной деятельности.

При Генеральной прокуратуре действует научно-консультативный Совет. В структуре прокуратуры имеются научные и учебные заведения: Научно-исследовательский институт проблем

---

<sup>23</sup> См.: Волженкина В. М. Применение норм международного права в российском уголовном процессе: Учебное пособие. СПб., 1997.

укрепления законности и правопорядка; Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ; Институт повышения квалификации руководящих кадров (г. Москва) и Институт повышения квалификации прокурорских работников (г. Иркутск), а также пять региональных учебных центров. Кроме того, на договорных началах при Саратовской, Московской и Уральской правовых академиях созданы институты Генеральной прокуратуры по подготовке юристов для прокурорско-следственных органов системы прокуратуры.

### III

Прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов распространяется на большинство сфер государственной и частично общественной жизни. Это обуславливает выделение в рамках единого надзора определенных направлений деятельности. Конкретизируются предмет надзора, методы и пределы его осуществления и полномочия прокуроров, осуществляющих надзорную деятельность.

Направления прокурорского надзора рассматриваются как отрасли прокурорской деятельности. В общем виде их можно определить как специализированные разделы единого прокурорского надзора, обладающие в силу специфики объекта, предмета надзора и прокурорских полномочий объективно им присущими особенностями<sup>24</sup>.

Следует отметить, что отрасли (направления) прокурорской деятельности в основном стабильны, хотя в отдельные периоды они и претерпевали некоторые изменения.

Эти направления определены в Законе “О прокуратуре Российской Федерации”<sup>25</sup>, они учитываются при формировании структуры органов прокуратуры, при создании различных подразделений в аппарате Генеральной прокуратуры РФ, территориальных и специализированных прокуратур, а также при определении штатной численности всех звеньев прокурорской системы.

К основным направлениям (отраслям) прокурорского надзора относятся:

надзор за исполнением законов органами государственной власти, государственного управления, предприятиями, должностными лицами — общий надзор;

---

<sup>24</sup> См.: Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.

<sup>25</sup> Гл. 1—4 раздела III; раздел IV Закона “О прокуратуре РФ”.

надзор за органами дознания, оперативно-розыскной деятельности и предварительного следствия;

участие в рассмотрении дел судами и надзор за законностью судебных постановлений;

надзор за законностью в местах содержания задержанных, арестованных и осужденных к лишению свободы и иным мерам принуждения, определяемых судами;

надзор за соблюдением законности при исполнении законодательства в отношении несовершеннолетних.

Предмет, методы различных отраслей надзора, полномочия прокуроров имеют определенную специфику, которая будет рассмотрена в последующих лекциях курса “Прокурорский надзор”. Однако необходимо подчеркнуть, что, несмотря на различия, вся деятельность прокуратуры основана на единой правовой базе, строится на том, что прокуратура — единая федеральная централизованная система. Это предопределяет необходимость четкого и постоянного взаимодействия всех подразделений прокуратуры в решении приоритетных задач, о которых шла речь выше. Нарушения законности в большинстве случаев взаимосвязаны, одни нарушения создают условия, порождают другие и, выявляя их, прокурору необходимо установить, что явилось причиной этих нарушений, а она может оказаться в сфере иной отрасли прокурорской деятельности. Это особенно хорошо видно на примере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, а также координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Взаимодействие отраслей прокурорского надзора (в организационном плане — структурных подразделений прокурорской системы) обеспечивается соответствующими приказами и указаниями прокурора, деятельностью коллегий органов прокуратуры, планированием работы и подготовкой тех или иных мероприятий, проверок, а также подготовкой документов прокурорского реагирования. Координация деятельности по борьбе с преступностью невозможна без взаимодействия отраслей прокурорского надзора между собой и с органами государственной власти и управления. Именно все это вместе взятое: взаимодействие отраслей; координация деятельности правоохранительных органов и органов государственной власти и управления обеспечивают во многом успех в деле укрепления законности и эффективности прокурорской работы<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> См.: Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью: понятие, проблемы, решения // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сборник статей. Вып. 8. СПб., 1996. С. 81—97; Рохлин

## IV

Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением законности, выполнение координационных функций и решение иных задач, поставленных законом, требуют надлежащего учета, формирования большого количества различных документов и отчетов о проделанной работе. В документах отражается многообразная внешнефункциональная деятельность прокуратуры, внутрисистемная работа. Документы, составляемые в органах прокуратуры, имеют большое значение, поскольку это и процессуальные акты, зачастую затрагивающие права и свободы граждан, а также направленные на защиту их прав и свобод.

Для упорядочения работы с документами в системе прокуратуры ведется делопроизводство, регулируемое как общероссийскими, так и ведомственными нормативными актами.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 61 от 21.11.94 г. с 1 января 1995 г. введена в действие Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации. Инструкцией установлена единая основа делопроизводства несекретного характера для всех органов прокуратуры, определен порядок приема, регистрации, перевода, подготовки, оформления, размножения, контроля за исполнением документов, а также формирования их в дела и надзорные производства, порядок хранения и использования документов. Сведения, содержащиеся в документах не подлежат разглашению.

Прокурорские работники и делопроизводители несут ответственность за выполнение требований Инструкции в пределах своих обязанностей. Руководители прокуратур обязаны ознакомить вновь поступающего на службу работника с Инструкцией и порядком делопроизводства.

Для учета документов используются различные способы. Документы регистрируются в журналах, книгах, карточках, описях, помещаются в надзорные и наблюдательные производства. В частности, имеются журналы учета уголовных дел, учета надзорных производств по жалобам, учета спецдонесений, книги регистрации приказов, учета вещественных доказательств и иные<sup>27</sup>.

На всех указанных в документах лиц (заявителей, обвиняемых, осужденных, истцов и т. п.) заводятся алфавитные карточки. Кроме

---

В. И. Координирующая роль прокуратуры в системе правоохранительных органов России в деле борьбы с преступностью // Международное сотрудничество в борьбе с организованной преступностью: Материалы международной научно-практической конференции 27—29 мая 1997 г. СПб., 1997. С. 20—29.

<sup>27</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 1997. С. 51—55.

того, ведутся ссылочные и корреспондентские карточки, карточки учета движения наблюдательных производств.

Документы помогают в четком выполнении задач, поставленных перед прокуратурой, способствуют эффективности прокурорского надзора.

Для достижения оптимальных результатов большое значение имеет целенаправленный и постоянный анализ деятельности прокурора, что невозможно без соответствующего учета. В прокуратуре установлена единая система первичного учета работы прокуроров и следователей. В прокуратурах субъектов Федерации введены должности старших помощников, старших прокуроров и прокуроров по оперативному учету и статистике. В Генеральной прокуратуре РФ образован отдел статистики и анализа.

Еще приказом Генерального прокурора СССР была введена единая форма учета и статистики, и с тех пор ведется по единой форме учет преступлений и статистическая отчетность о работе прокурора и о следственной работе. В настоящее время действует Инструкция о едином учете преступлений, утвержденная совместным приказом Генерального прокурора и Министра внутренних дел РФ от 14.12.94 г. № 66/418.

Статистическая отчетность в органах прокуратуры ведется в основном по двум направлениям: отчет о работе прокурора ф. 2 и отчетность по следственной работе. Отчет ф. 2 имеет семь разделов, отражающих основные направления деятельности органов прокуратуры; представляется дважды в год: за полугодие и за год. Отчетность по следственной работе предусматривает сведения о результатах расследования уголовных дел следователями прокуратуры, органов внутренних дел, органами дознания, в том числе по протокольной форме. По следственной работе Генеральной прокуратурой РФ могут устанавливаться, как правило временно, и иные формы отчетности.

Должный учет работы, точность отражения данных в статистической отчетности способствуют надлежащему анализу, своевременному выявлению и устранению недостатков и нарушений и осуществлению надлежащего прокурорского надзора.

Установлен особый порядок учета и анализа состояния работы с кадрами<sup>28</sup>, что помогает выполнять задачи по формированию кадрового состава, принятию нужных мер по улучшению работы с кадрами, повышению их квалификации, формированию необходимого резерва, выдвижению работников, должным образом проявивших себя.

---

<sup>28</sup> Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 146—153.



Для решения тех серьезных и ответственных задач, которые Конституцией РФ и иными законами возложены на органы прокуратуры, необходимо соответствующее кадровое обеспечение.

В приказе Генерального прокурора РФ № 66 от 11.11.96 г. “Об основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации” определены задачи этого направления деятельности, проблемы и пути решения вопросов подготовки и повышения квалификации кадров.

Согласно Закону “О прокуратуре РФ” на должности прокуроров и следователей могут быть назначены лица, имеющие высшее юридическое образование, причем на должность прокурора города, района — лица не моложе 25-ти лет, проработавшие в органах прокуратуры на прокурорских или следственных должностях не менее трех лет, а на должность прокурора субъекта Федерации — не моложе 30-ти лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. Работникам органов прокуратуры присваиваются классные чины (с оплатой в соответствии с чином), для них предусмотрено материальное (в частности, бесплатное форменное обмундирование) и социальное обеспечение (пенсия по выслуге лет, особый порядок предоставления отпусков и т. п.), специальные меры правовой и социальной защиты.

Вопросам закрепления высокопрофессиональных кадров в органах прокуратуры и повышения уровня социальной защищенности работников, имеющих право на пенсию за выслугу лет, посвящен приказ Генерального прокурора РФ № 455-к от 27.05.97 г.

Порядок работы в органах прокуратуры регулируется специальным положением “О порядке прохождения службы в органах прокуратуры”, утвержденным Федеральным Собранием в 1997 г. Вступая в должность, прокуроры и следователи принимают присягу, текст которой приведен в Законе “О прокуратуре РФ”.

Как уже отмечалось, в настоящее время кадры для органов прокуратуры готовят Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, институты при трех правовых академиях. Кроме того, на работу в органы прокуратуры принимаются выпускники иных юридических вузов.

В системе органов прокуратуры большое внимание уделяется повышению квалификации кадров как посредством постоянной учебы на местах, так и в региональных учебных центрах Генеральной прокуратуры РФ, а также в институтах и на факультетах повышения квалификации в Москве, Иркутске, Санкт-Петербурге, куда каждый работник должен быть направлен для повышения квалификации не реже одного раза в пять лет.

Многие работники прокуратуры проходят подготовку высшей квалификации в аспирантурах Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка, Санкт-Петербургского юридического института, защищают диссертации и продолжают работать, совершенствуя деятельность тех подразделений, где работают.

Стремление к повышению квалификации, добросовестное отношение к этой стороне деятельности поощряется как на местах, так и Генеральным прокурором РФ, отмечается в соответствующих приказах.

Все это способствует улучшению работы, повышению эффективности прокурорского надзора, решению задач, поставленных Законом “О прокуратуре РФ”.

#### Лекция 4

### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

#### План

*I. Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.*

*II. Пределы и полномочия прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.*

*III. Правовые основания надзора, разграничение полномочий прокуратуры, судов, иных федеральных органов.*

#### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре РФ: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996.
4. Бойков А. Д. Третья власть в России. 1997. Гл. IX.
5. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М., 1997. Гл. V.
6. Рохлин В. И. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве // Проблемы прокурорской и следственной деятельности в сфере борьбы с преступностью в современных условиях: Тезисы международной научно-практической конференции. СПб., 1996.
7. Рябцев В. Ваши права защитит прокурор // Человек и закон. 1997. № 1. С. 32—36.
8. Скуратов Ю. И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Российская газета. 1997. 18 февраля.
9. Тимошенко Б. Ф. Защита прав потерпевших в уголовном судопроизводстве и права человека // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 84—89.

Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые в истории России провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2), они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17). Конституция установила, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В свете этих положений Конституции РФ в редакции Закона “О прокуратуре Российской Федерации” от 17.11.95 г. среди важнейших функций прокуратуры назван надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 1). В соответствии с этим положением в данный Закон включена глава “Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина”. Такой главы не было в Законе “О прокуратуре СССР” 1979 г. и в Законе Российской Федерации “О прокуратуре РФ” 1992 г. Это не означает, что ранее органы прокуратуры не осуществляли надзор за соблюдением прав граждан. В прокурорской деятельности эти вопросы находились постоянно в сфере внимания, однако в законе специально это не оговаривалось.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина охватывает практически всю сферу деятельности органов прокуратуры. Генеральный прокурор РФ профессор Ю. И. Скуратов правозащитную деятельность, надзор за соблюдением прав и конституционных гарантий граждан называет в числе приоритетных направлений деятельности прокуратуры<sup>29</sup>.

Защита прав и свобод человека и гражданина является главной задачей в любой сфере прокурорской деятельности.

Определяя предмет надзора в этом направлении деятельности, закон подчеркивает, что его содержанием является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (ст. 26 Закона “О прокуратуре РФ”). Следует подчеркнуть, что в ст. 26 Закона, по сравнению со ст. 21, в которой определен предмет общего надзора, расширены предмет и пределы надзора. Надзором охватываются не только органы государственной власти и управления, но и органы управления, руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Введение этого по-

---

<sup>29</sup> См.: Скуратов Ю. И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Российская газета. 1997. 18 февраля.

ложения следует объяснить тем, что именно в негосударственной сфере часто встречаются нарушения законодательства, особенно затрагивающие права и свободы человека и гражданина.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Прокуратура как орган государства, каждая отрасль ее деятельности имеют главной задачей охрану прав и свобод человека и гражданина, гарантированных ему основным законом государства.

Положения второй главы Конституции Российской Федерации составляют основу правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией (ст. 64 Конституции РФ).

Рассматривая эти положения, можно выделить следующие права и свободы, которыми располагают граждане России и которые призвана защищать прокуратура РФ:

**политические права:** равенство всех перед судом и законом (ст. 19); право на свободу мысли и слова, собраний и шествий (ст.ст. 29, 31); право на создание объединений и свободу их деятельности (ст. 30); право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32) и др.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением названных прав, в том числе за соблюдением законности при проведении выборов, опротестовывают незаконные правовые акты, а при установлении злоупотреблений возбуждают и расследуют уголовные дела, используют иные формы и методы восстановления законности;

**право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, свободное передвижение, свободу совести** (ст.ст. 20, 22, 27, 28) и т. д.

Проводя проверки в порядке общего надзора, возбуждая и расследуя уголовные дела, осуществляя надзор за расследованием, в необходимых случаях предъявляя иски в суде, органы прокуратуры обеспечивают и гарантируют соблюдение этих прав;

**право на неприкосновенность частной жизни, на нераспространение информации о частной жизни** (ст.ст. 23, 24, 25) обеспечивается надзором прокуратуры за законностью производства оперативно-розыскной деятельности, надзором за расследованием уголовных дел, в порядке общего надзора за соблюдением законности средствами массовой информации и иными организациями и учреждениями, проверкой и принятием необходимых мер по жалобам, заявлениям и обращениям граждан;

**право на участие в экономической жизни.** Каждый вправе свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, на частную собственность, которая охраняется законом (ст.ст. 34—36).

Органы прокуратуры, в порядке общего надзора, обеспечивают соблюдение законности в деятельности различного рода предприятий, связанных с обслуживанием населения, в частности, банковских, финансовых и т. п., принимают меры по пресечению и устранению нарушений законности, к восстановлению нарушенных прав, в том числе по защите собственности граждан. Эти вопросы находятся постоянно в поле зрения и других отраслей прокурорского надзора;

**право на свободное распоряжение своими способностями к труду, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, и на вознаграждение за труд — это одно из важнейших прав граждан,** как и право на свободу творческого труда и на интеллектуальную собственность (ст.ст. 37, 44). Эти права находятся под особым надзором органов прокуратуры. Генеральный прокурор РФ постоянно обращает внимание на необходимость систематических проверок соблюдения законности в этих вопросах. Известно, что этому уделяют большое внимание Президент и Правительство.

Практика показывает, что большая часть нарушений законности в трудовых правоотношениях, в частности, незаконное увольнение, нарушение правил техники безопасности и охраны труда, несвоевременная выплата заработной платы устраняется вмешательством органов прокуратуры. Проверки в порядке общего надзора, опротестовывание незаконных правовых актов, внесение необходимых представлений, предъявление исков в суд в защиту нарушенных прав, а во многих случаях возбуждение уголовных дел и привлечение виновных к ответственности, способствуют соблюдению законности и восстановлению нарушенных прав. Здесь особенно важно взаимодействие разных отраслей надзора;

**право на защиту семьи** (ст. 38). Принятие нового Семейного кодекса, ряда законов способствуют созданию нужных правовых условий его соблюдения. Вместе с тем, имеет место нарушение этого права, особенно со стороны отдельных органов управления и предпринимателей. В органах прокуратуры созданы специальные подразделения по надзору за соблюдением прав несовершеннолетних, а также по надзору за соблюдением гарантированных прав в семейных отношениях. Эти вопросы также охватываются различ-

ными отраслями прокурорского надзора, постоянно взаимодействующими между собой;

**право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальное обеспечение** по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных установленных законом случаях (ст.ст. 39, 40, 41, 42). Порядок осуществления названных прав регламентирован соответствующими законодательными актами как Федерации, так и субъектов Федерации. Рассматривая заявления и обращения граждан, проводя необходимые проверки, в том числе законности правовых актов органов субъектов Федерации и местных администраций, органы прокуратуры принимают меры к устранению нарушений, используя возможности всех отраслей прокурорского надзора;

**право на образование** (ст. 43) обеспечено помимо Конституции соответствующими законодательными актами, выполнение которых также является предметом прокурорского надзора — соблюдение порядка получения бесплатного общего среднего образования, получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования, определенного законом об образовании, который предусматривает условия работы образовательных учреждений, лицензирования и аккредитации их деятельности, соотношение в высшем образовании платного и бесплатного, правила приема и проведения экзаменов и т. п. Рассматривая заявления и жалобы граждан, информацию, поступающую из иных источников, прокуратура в порядке общего надзора, а при наличии признаков преступления и в порядке, предусмотренном УПК РСФСР, проводит необходимые проверки и в зависимости от их результатов принимает нужные меры для пресечения и устранения нарушений закона.

Соблюдение и гарантия обеспечения названных и иных прав и свобод человека и гражданина составляют содержание прокурорского надзора, его предмет в рассматриваемом направлении деятельности.

При этом в соответствии с п. 3 ст. 17, п. 1 ст. 55, ст.ст. 57—59 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Из этого вытекает и наличие обязанностей, которые должны выполнять граждане России.

Надзор за соблюдением прав и свобод органы прокуратуры осуществляют параллельно с надзором за выполнением возложен-

ных на граждан обязанностей, указанных в Конституции и иных законах.

## II

Надзорные функции, связанные с гарантией прав и свобод человека и гражданина, органы прокуратуры осуществляют на определенной правовой базе. Правовой основой этой деятельности является в первую очередь Конституция РФ, в частности, ст. 129, которая установила, что прокуратура составляет единую централизованную систему. Провозглашая государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституцией гарантируется наряду с судебной защитой (ст.ст. 45, 46) также и получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Ст. 10 Закона “О прокуратуре РФ” регламентирует рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений. Причем подчеркнуто, что решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

Обязанности и полномочия прокуроров по защите прав и свобод граждан предусматриваются также и другими законодательными актами: УПК и ГПК РСФСР, Кодексом об административных правонарушениях РСФСР, Таможенным кодексом РФ, Законом “Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации” и др. В этих законодательных актах установлено разграничение полномочий органов прокуратуры, судов и иных федеральных законов, а также указано, что решения прокурора могут быть обжалованы как вышестоящему прокурору, так и в соответствующий суд.

## III

Несомненно, правовыми основаниями прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяются также полномочия прокурорского надзора и его пределы.

Согласно Конституции РФ каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод. Это означает, что гражданин вправе обратиться в суд с жалобой на решения, действия или бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Тем самым гражданин вправе обжаловать действия и решения прокурора. Здесь также имеет место судебный контроль.

Однако наряду с этим закон требует от всех органов государственной власти, местного самоуправления, контролирующих органов, должностных лиц, органов управления, руководителей ком-

мерческих и некоммерческих организаций строго соблюдать законодательство, в том числе касающееся обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Для осуществления прокурорского надзора имеются достаточные средства выявления и пресечения нарушений законности и восстановления нарушенных прав и свобод.

Прокуроры наделены следующими полномочиями:

рассматривать жалобы и заявления о нарушении прав человека и гражданина, проводить необходимые проверки, используя право на получение соответствующей информации, и действия, предусмотренные ст. 22 Закона “О прокуратуре РФ”;

разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, т. е. оказывать соответствующую консультативную юридическую помощь, предусмотренную п. 1 ст. 48 Конституции РФ;

при наличии оснований принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека, используя соответствующие меры прокурорского реагирования (принесение протеста, внесение представления и т. п.), а также решать вопрос о привлечении виновных к ответственности и о возмещении причиненного ущерба гражданину;

при установлении в нарушении признаков преступления возбуждать уголовное дело и передавать его для расследования и привлечения виновного к уголовной ответственности соответствующему органу расследования;

если нарушение прав и свобод имеет характер административного правонарушения — соответствующим постановлением возбуждать административное преследование и передавать материалы органу, который полномочен рассматривать дела об административных правонарушениях;

если права и свободы защищаются в порядке гражданского судопроизводства, т. е. посредством обращения в соответствующий суд,— предъявлять в интересах пострадавшего иск в суд или арбитражный суд, если по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам он не может лично отстаивать свои интересы или когда нарушение затрагивает значительное число граждан, а также, если нарушение имеет особое общественное значение.

Предъявив иск, прокурор затем поддерживает его в суде в интересах пострадавшего (пострадавших).

Прокурор вправе, согласно ст. 22 Закона “О прокуратуре РФ”, требовать от руководителей и должностных лиц проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций с последующим представлением материалов



прокурору, а также получать всю необходимую информацию, нужную для решения вопроса.

Если при рассмотрении жалобы, заявления, иного материала, связанного с нарушением прав и свобод человека и гражданина, прокурор установит, что при рассмотрении конкретного дела применен закон, нарушающий права, то он через Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан (п. 6 ст. 35 Закона “О прокуратуре РФ”).

При защите прав и свобод человека и гражданина используются все отрасли прокурорского надзора — от надзора за законностью правовых актов и исполнения законов (общего надзора) до надзора за законностью судебных постановлений по уголовным и гражданским делам, надзора за соблюдением законов органами предварительного следствия и дознания, о чем речь пойдет в последующих лекциях.

Существующая в настоящее время структура органов прокуратуры, как в аппарате Генеральной прокуратуры, так и в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах, не предусматривает специальные подразделения, которые занимались бы надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации. Представляется, что в этом и нет необходимости, поскольку этим вопросом, важнейшим в деятельности органов прокуратуры, должны заниматься все отрасли надзора, все структурные подразделения. Этого требует закон, это неоднократно подчеркивал Генеральный прокурор РФ в своих выступлениях, приказах и указаниях. Координацию всей работы по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина должен осуществлять руководитель соответствующего органа прокуратуры, который персонально ответственен за точное и единообразное исполнение закона.

Об организации, методах и предмете надзора по рассмотренному направлению прокурорской деятельности мы будем говорить при рассмотрении работы прокуратуры по отдельным отраслям ее деятельности, задача которых — обеспечение прав и свобод человека, гражданина Российской Федерации, ибо человек, его права и свободы являются высшей ценностью и обеспечение их — обязанность государства.

## Лекция 5

### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ

# **ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, УПРАВЛЕНИЯ, ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

## ***П л а н***

- I. Сущность и значение общего надзора.*
- II. Предмет общего надзора.*
- III. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью правовых актов и исполнением законов.*
- IV. Организация и методика общенадзорной работы.*
- V. Акты прокурорского реагирования на нарушения законов.*

## **РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА**

1. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 133—160.
2. Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997. Гл. IX.
3. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. Гл. XIV § 1.
4. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. Гл. 3 § 2.
5. Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М., 1980.
6. Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3—6.
7. Акты прокурорского надзора. М., 1997.

## **I**

Надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры.

Эта отрасль традиционно называется общим надзором. Такое наименование она получила еще в период образования советской прокуратуры, что затем было закреплено в законе “О прокуратуре СССР”.

Сущность и значение общего надзора заключается главным образом в том, что надзор осуществляется за исполнением законов в сфере госу-

дарственного управления, органами власти. Именно в этой области чаще всего допускаются нарушения, проявляется местничество.

Общенадзорная деятельность прокуратуры по количеству и разнообразию поднадзорных объектов, важности задач является наиболее сложной и трудоемкой, что требует продуманной организации надзора, четко сформулированной методики его осуществления. Работа прокуроров затруднена еще и тем, что в настоящее время существует весьма сложное правовое регулирование процессов, происходящих в области экономики, в социальной сфере.

Общий надзор осуществляется в двух основных направлениях: 1) надзор за исполнением законов в деятельности органов управления и контроля, должностных лиц этих органов и 2) надзор за законностью издаваемых этими органами правовых актов, то есть соответствия их закону.

Следует подчеркнуть, что нарушения законодательства при издании правовых актов и исполнении законов в управленческой деятельности органов государственной власти, контролирующих органов часто приводит к созданию условий, благоприятных для совершения криминальных действий. Это весьма характерно для деятельности в сфере приватизации государственной собственности, в банковской сфере, в сфере налогообложения.

Такое положение требует от прокурора особого внимания, он должен помнить о возложенной на него задаче осуществлять уголовное преследование и координировать деятельность правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

## II

Предмет общего надзора — надзор за точным и единообразным исполнением законов действующих на территории Российской Федерации.

Закон “О прокуратуре РФ” 1995 г. более полно определяет предмет и пределы общего надзора прокуратуры по сравнению с Законом “О прокуратуре СССР” 1979 г. Расширен перечень объектов прокурорского надзора. Это и органы местной администрации, министерства, иные органы государственного управления и контроля, а также общественные и политические организации и движения. В число объектов общего надзора не включены акты Правительства РФ и правительств республик в составе РФ, а также указы Президента РФ.

К предмету общего прокурорского надзора относятся:

законность и обоснованность правовых актов, издаваемых названными выше органами государственной власти, государственного и хозяйственного управления, общественными и политическими организациями и движениями, а также должностными лицами разных систем, — постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, решений и др. Они могут носить как общий, так и индивидуальный характер;

точное и единообразное исполнение требований законов должностными лицами, прежде всего, по соблюдению трудовых, имущественных, социальных прав и законных интересов граждан, а также требований закона о порядке рассмотрения предложений, жалоб и заявлений граждан;

соблюдение органами государственной власти и управления, их должностными лицами прав и интересов предпринимателей, особенно отечественных производителей;

соблюдение законности в экономической деятельности, в частности, в налоговой, банковской сферах, при лицензировании предпринимательской деятельности, при приватизации государственной собственности. На важность надзора за соблюдением законности в сфере экономики особо обращает внимание Генеральный прокурор РФ Ю. И. Скуратов<sup>30</sup>.

О необходимости укрепления законности в сфере экономики, соблюдения социально-экономических прав граждан, усиления прокурорского надзора в этой области говорится в указах Президента Российской Федерации<sup>31</sup>.

Во исполнение Указа Президента “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы” от 6.06.96 г. Генеральным прокурором РФ направлено подчиненным ему прокурорам специальное указание “О дополнительных мерах по обеспечению дисциплины в системе государственной службы” от 12.08.96 г. № 50/7, где поставлен вопрос об активизации надзора и необходимости острого реагирования на нарушения законодательства, усиления взаимодействия со средствами массовой информации, об особом внимании к материалам, поступающим в связи с нарушением законов в системе государственного управления.

Придавая большое внимание усилению прокурорского надзора в различных отраслях народного хозяйства, государственной и коммерческой деятельности, Генеральный прокурор направил на места специальное указание “Об обеспечении действенности прокурорского надзора за законностью использования средств федерального бюджета, вы-

---

<sup>30</sup> См.: Скуратов Ю. И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Российская газета. 1997. 18 февр.

<sup>31</sup> О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы: Указ № 810 от 6.06.96 г. // Российская газета. 1996. 7 июня; О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию: Указ № 278 от 3.04.97 г. // Российская газета. 1997. 10 апр.

деляемых на заработную плату, социальные выплаты населению” от 9.04.97 г. № 13/7.

Коллегия Генеральной прокуратуры Российской Федерации в феврале 1997 г. заслушала доклад начальника Управления по надзору за исполнением законов и законности правовых актов “О состоянии прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства” и направила всем прокурорам специальное постановление Коллегии, потребовав уделять этому вопросу постоянное внимание и принятия всех мер к неуклонному исполнению законов, особенно в деятельности налоговой полиции, налоговой службы и соответствующих органов государственного управления.

### III

Чтобы прокуроры могли выполнять возложенные на них общенадзорные функции, им предоставлены необходимые полномочия, которые определяют пределы возможного вмешательства и реагирования на выявляемые нарушения. Осуществляя общий надзор, органы прокуратуры не подменяют другие государственные органы, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, а обязаны обеспечить исполнение законов.

Определяя границы общего надзора прокуратуры, следует исходить из правила: “Там, где действует закон, должен “срабатывать” общий надзор”<sup>32</sup>.

В законе подчеркнута, что прокурор проводит проверки на основании поступивших к нему сообщений, информации о фактах нарушения закона (ст. 21 Закона “О прокуратуре РФ”). Разумеется, это не значит, что прокурор действует, только получив официальное заявление о нарушении закона. Информация может поступать к прокурору по различным каналам. Это могут быть обращения и заявления граждан и должностных лиц, сообщения средств массовой информации, материалы расследования уголовных дел, результаты обобщений материалов, проверяемых в порядке ст. 109 УПК РСФСР, статистические данные и др.

Положение о невмешательстве прокурора в оперативно-хозяйственную деятельность не следует понимать как невмешательство прокурора в тех случаях, когда допущено нарушение. В такой ситуации он информирует соответствующие контролирующие или иные органы

---

<sup>32</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 139.

управления, чтобы те, используя свои полномочия, устранили эти нарушения.

Получив информацию о нарушениях законов, требующих прокурорского реагирования, прокурор действует, используя предоставленные ему полномочия, в соответствии с характером поступивших сведений.

В ст. 22 Закона “О прокуратуре РФ” определены полномочия прокурора по общему надзору, которые заключаются в следующем:

беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения входить на территорию и в помещения органов, поднадзорных ему в соответствии с законом;

иметь доступ и знакомиться с документами и материалами этих органов и проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц предприятий, учреждений, поднадзорных ему, необходимые документы, материалы, статистические, бухгалтерские и иные сведения;

ставить вопрос о выделении специалистов для выяснения возникших при осуществлении надзора вопросов и дачи необходимых заключений;

требовать проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям с представлением соответствующих материалов и заключений для принятия необходимых решений;

требовать от руководителей проведения ревизий подконтрольных или подведомственных им организаций с представлением материалов и актов о результатах проверок в прокуратуру;

вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу допущенных ими нарушений закона. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с п. 4 ст. 22 Закона должностные лица названных выше органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок и ревизий незамедлительно. Согласно ст. 6 данного Закона требования прокурора подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно;

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

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

вносить представления в государственные органы, общественные организации с требованием устранить нарушения закона.

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

#### IV

Для выполнения задач общего надзора на всех уровнях прокурорской системы имеются структурные звенья. В структуре аппарата Генеральной прокуратуры РФ образовано Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, в состав которого входят отделы: по надзору за законностью в экономике; по надзору за законностью в социальной сфере; по надзору за исполнением законов о международных и национальных отношениях. Соответствующие подразделения (отделы и управления) функционируют в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним. На эти структурные подразделения возложены задачи правильной организации надзорной деятельности, ее планирования, обоснованного выбора объектов и направлений для проверок, разработка методики проверок, информационное обеспечение общего надзора, проверка и оказание помощи нижестоящим органам прокуратуры. В городских и районных прокуратурах для проведения общенадзорной работы выделяются старшие помощники и помощники, которые занимаются этим направлением согласно приказу прокурора, которым он распределяет обязанности в своем аппарате.

Особое внимание уделяется правильному выбору объектов надзора в определенный период, составлению программы (плана, вопросов) проверки, решению вопроса о необходимых специалистах и использовании в этом отношении полномочий, предоставленных прокурору законом. Как правило, прокурор города (района) сам на основании имеющихся данных определяет, где и по каким вопросам следует провести проверку. Нередко такие проверки проводятся согласно указаниям вышестоящей прокуратуры (в том числе и Генеральной прокуратуры РФ), когда следует проверить и получить сведения о соблюдении законов на конкретных предприятиях, при выполнении определенной деятельности в целом по России или в конкретном регионе.

При организации прокурорского надзора важно взаимодействие разных отраслей прокурорского надзора, причем как при организации проверок, обобщений, анализов состояния законности, так и при реализации полученных данных, при определении мер прокурорского реагирования, подготовки актов прокурорского надзора.

В целях эффективности и результативности надзора проводятся повторные, контрольные проверки, чтобы установить, устранены ли выявленные нарушения.

## V

Предоставляя прокурору достаточно широкие полномочия для устранения нарушений законности, закон устанавливает формы прокурорского реагирования и регламентирует их применение.

Хотя прокурор и не обладает властными полномочиями отменить незаконные правовые акты и прекратить незаконные действия должностных лиц, его документы обладают юридической силой и обязательны к рассмотрению. Именно поэтому форма, содержание, порядок рассмотрения актов прокурорского надзора специально оговорены в законе.

Формы прокурорского реагирования определены Законом “О прокуратуре РФ”: протест (ст. 23), представление (ст. 24) постановление (ст. 25) и заявление прокурора в суд (п. 3 ст. 35).

Правовое положение и содержание названных актов в процессе общенадзорной деятельности характеризуется следующим:

*протест* прокурора в порядке общего надзора приносит на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Закон придает этому документу особое значение и устанавливает десятидневный срок рассмотрения протеста с момента его поступления, делая исключение лишь для представительных (законодательных) органов или органов местного самоуправления, которые обязаны рассмотреть протест на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору.

В протесте содержатся следующие данные: наименование опротестованного правового акта, кем и когда издан данный акт, правовое обоснование незаконности акта, нормы нарушенного закона, предложение прокурора, а также должность и классный чин прокурора. Кроме того, указывается на обязательность рассмотрения протеста и срок.

Ответ в любом случае должен быть направлен прокурору в письменной форме. Прокурор вправе отозвать свой протест.

Если орган или должностное лицо, которому принесен протест, отклоняют его, то прокурор вправе перенести рассмотрение протеста в вышестоящий орган либо в суд;



*представление* прокурора вносится в случаях, когда прокурор, проводя проверки соблюдения законности либо обобщение и анализ имеющихся материалов, устанавливает неоднократность нарушения законов, незаконных действий (бездействий) со стороны должностных лиц, организаций и считает необходимым рассмотрение этих вопросов в комплексе. Куда направлять представление, прокурор решает в зависимости от имеющихся материалов и характера нарушений.

При подготовке представления могут быть использованы как материалы общенадзорных проверок, так и данные, полученные при прокурорской деятельности по другим отраслям надзора.

В представлении прокурор вправе ставить вопрос об отмене конкретных правовых актов, а также о привлечении тех или иных лиц к дисциплинарной, административной или материальной ответственности. Разумеется, что в таком случае представление должно быть направлено в тот орган или тому должностному лицу, которые правомочны принимать соответствующие решения.

Представления прокурора могут быть подписаны как прокурором, так и его заместителем и подлежат безотлагательному рассмотрению, причем в течение месяца должны быть приняты меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, которые способствовали нарушениям. О результатах рассмотрения представления прокурору сообщается в письменной форме. Если представление будет рассматриваться на заседании коллегиального органа, то прокурору должно быть сообщено о дне заседания, чтобы он мог принять в нем участие.

Мы уже говорили о том, что законодательством Российской Федерации акты Правительства РФ и Правительств республик в составе РФ, а также указы Президента РФ не включены в перечень объектов прокурорского надзора. Однако прокурор не может проходить мимо фактов издания актов, противоречащих закону. Выявляя такие акты, прокурор через Генерального прокурора РФ информирует об этом Президента Российской Федерации для принятия надлежащих мер.

Представление составляется в установленной форме, в нем указываются те же данные, что и при принесении протеста.

Представление может быть внесено параллельно с протестом на конкретный правовой акт;

*постановление* прокурора в порядке общего надзора выносится: при выявлении признаков преступления — о возбуждении уголовного дела, при установлении фактов административного правонарушения — о возбуждении производства об административном правонарушении. В первом случае дело направляется для расследования, во втором — уполномоченному органу или должностному лицу, которые вправе налагать административные взыскания. Постановление прокурора должно быть рассмотрено в установленный срок, и о принятом реше-

нии прокурору сообщается в письменной форме. В постановлении должны быть указаны установленные факты нарушений, приведены аргументы, которые подтверждают административно наказуемый характер нарушения, к нему прилагаются соответствующие материалы; *заявление, иск в суд* могут быть направлены в случае, если орган, в который был направлен протест прокурора, счел его необоснованным и отклонил протест, а прокурор настаивает на своем решении. В таком случае прокурор направляет в суд свое заявление. К нему прилагаются все материалы, на основании которых был принесен протест, ответ, полученный прокурором, приводится фактическая и правовая аргументация позиции прокурора и ставится вопрос о рассмотрении данного вопроса и отмене незаконного, по мнению прокурора, правового акта. При рассмотрении судом этого заявления обязательно участие прокурора и представителя того органа или должностного лица, акты которого рассматриваются.

В случаях, когда пострадавший от нарушения закона не может отстаивать в суде свои права либо когда прокурор усматривает, что нарушены государственные или общественные интересы, он вправе в соответствии с п. 4 ст. 27 и п. 3 ст. 35 Закона «О прокуратуре РФ» предъявить иск либо вступить в дело в любой стадии процесса, в том числе и на основании данных, полученных в процессе общенадзорной проверки.

## **Л е к ц и я 6**

### **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕ- ЯТЕЛЬНОСТЬ, ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ**

#### ***П л а н***

*I. Предмет прокурорского надзора за соблюдением законности органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.*

*II. Сушность, задачи и особенности рассматриваемой отрасли прокурорского надзора.*

*III. Полномочия прокурора по надзору за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.*

*IV. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов органами дознания и предварительного следствия.*

*V. Особенности надзора за соблюдением законов следователями органов прокуратуры.*

## *VI. Особенности надзора на различных стадиях расследования.*

### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4472.
4. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
5. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. IV.
6. Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997. С. 224—227.
7. Вопросы расследования преступлений: Справочное пособие. М., 1996. Ч. III.
8. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1995. Гл. XV.
9. Дворянский А. М., Минина С. П., Рохлин В. И., Сопраньков Г. А. Надзор районного (городского) прокурора за соблюдением законности при расследовании преступлений: Учебное пособие. М., 1995.
10. Осипкин В. Н. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью. СПб., 1997.
11. Проблемы расследования преступлений в условиях формирования правового пространства СНГ и развития международного сотрудничества: Сборник статей. СПб., 1994.
12. Рохлин В. И. Закон “Об оперативно-розыскной деятельности” и прокурорский надзор // Законность. 1995. № 12. С. 5—8.
13. Сурков К. В. Принципы оперативно-розыскной деятельности и их правовое обеспечение в законодательстве, регламентирующем сыск. СПб., 1996. Гл. II.

### I

Законодатель среди направлений деятельности прокуратуры, осуществляемой в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, назвал “...надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие” и “...уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации” (п. 2 ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ”).

Эти функции тесно связаны между собой и, выполняя их, органы прокуратуры решают важнейшую задачу, поставленную перед ними Генеральным прокурором РФ: “...борьба с преступностью, особенно с ее организованными формами и коррупцией...”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Скуратов Ю. И. Прокуратура защищает права и свободы граждан // Российская газета. 1997. 18 февр.

Надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие — одно из приоритетных направлений прокурорской деятельности, соответственно структурно организованное, имеющее необходимые подразделения на всех уровнях прокурорской системы<sup>34</sup>. Функции по борьбе с преступностью возложены на ряд органов правоохранительной системы, наделенных весьма большими полномочиями, затрагивающими существенные права и свободы граждан, интересы общества и государства, что требует особого внимания к соблюдению законности данными органами. К ним относятся органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность: органы МВД, ФСБ, таможенные, налоговой полиции<sup>35</sup>; следственные подразделения прокуратуры, МВД, ФСБ, налоговой полиции<sup>36</sup>. Именно эти органы — хотя они и являются органами предварительного следствия, поскольку собирают необходимые материалы до суда и для суда, — принимают решения о привлечении в качестве обвиняемого, об избрании мер пресечения, иных мер принудительного характера. Практика показывает, что при выполнении ими определенных законом функций и использовании предоставленных полномочий весьма часто допускаются нарушения законности<sup>37</sup>.

При надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, прокурор наделен полномочиями, регламентированными в основном УПК РСФСР, более широкими, чем в других отраслях прокурорского надзора. Это определяется особым характером деятельности поднадзорных органов и предметом надзора.

В предмет рассматриваемой отрасли надзора входит:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина при производстве оперативно-розыскной деятельности и расследовании преступлений;

обеспечение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

обеспечение законности выполнения оперативно-розыскных мероприятий;

соблюдение законности при производстве дознания и предварительного расследования по уголовным делам;

---

<sup>34</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. IV, § 9.

<sup>35</sup> См.: Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон; Вопросы расследования преступлений: Справочное пособие. М., 1996. Раздел 12.

<sup>36</sup> Вопросы расследования преступлений. Разделы 1.1, 1.2, 1.4, 1.5.

<sup>37</sup> См.: Об организации прокурорского надзора за расследованием и раскрытием преступлений: Приказ Генерального прокурора № 10 от 21.02.95 г.; Вопросы расследования преступлений. Раздел 16. С. 492—495.

надзор за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное расследование (ст. 29 Закона “О прокуратуре РФ”).

## II

Предмет прокурорского надзора и требования, предъявляемые уголовно-процессуальным законом, определяют сущность и задачи этой отрасли прокурорской деятельности.

В соответствии со ст. 2 УПК РСФСР задачами уголовного судопроизводства являются быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден<sup>38</sup>.

Исходя из названных положений, прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве должен способствовать тому, чтобы:

оперативно-розыскная деятельность, выполняемые оперативные и оперативно-розыскные мероприятия проводились на основании и в соответствии с законодательством;

ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности;

никто не подвергался необоснованному и незаконному привлечению к уголовной ответственности;

никто не подвергался незаконному задержанию или аресту;

не допускалось нарушение иных, гарантированных законом, прав и свобод без достаточных для того оснований, установленных законом;

неуклонно соблюдался порядок и сроки рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, и своевременно, в соответствии с законом, возбуждались уголовные дела;

соблюдались установленные законом сроки расследования и права участников уголовного процесса;

безусловно соблюдались требования о полном, всестороннем и объективном расследовании, выявлении уличающих и оправдыва-

---

<sup>38</sup> В ст. 6 Проекта УПК РФ так определены задачи уголовного судопроизводства: “Обеспечение строгого соблюдения порядка производства по уголовным делам и процессуальных норм, гарантирующих защиту личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства от преступлений, путем быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения и привлечения к ответственности лиц, справедливого судебного разбирательства и правильного применения уголовного закона”.

ющих доказательств, отягчающих и смягчающих вину обстоятельств;

выявлялись причины, вызвавшие совершение преступления, способствовавшие им условия, и принимались меры к их устранению в соответствии с законом<sup>39</sup>.

Разумеется, в первую очередь достижение названных целей зависит от неуклонного соблюдения работниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов дознания и следователями требований Уголовно-процессуального кодекса и иных законов. Естественно, что главной задачей прокурорского надзора в рассматриваемом направлении, как и во всех других отраслях, является обеспечение точного и неуклонного соблюдения закона. Особенности же надзора заключаются, во-первых, в том, что здесь прокурор имеет предусмотренные законом властные полномочия и вправе отменять принимаемые решения, давать обязательные указания; во-вторых, полномочия прокурора определяются не только и не столько Законом “О прокуратуре РФ”, а Уголовно-процессуальным кодексом и другими федеральными законами и, наконец, в-третьих, полномочия прокурора при осуществлении надзора за органами дознания и предварительного следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, различны.

### III

Полномочия прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью определены в Законе “О прокуратуре РФ”, в Уголовно-процессуальном кодексе и в Законе “Об оперативно-розыскной деятельности”, к которому и отсылает ст. 20 Закона “О прокуратуре РФ”, отмечая одновременно, что указания Генерального прокурора по вопросам, не требующим законодательного регулирования, обязательны для органов предварительного следствия и дознания.

Однако необходимо иметь в виду, что не все органы, обладающие правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, относятся к органам дознания, так же, как не все подразделения органов дознания обладают правом проводить оперативно-розыскную деятельность.

Закон “Об оперативно-розыскной деятельности”, признав, что оперативно-розыскная деятельность является видом государственной деятельности, установил, что она выполняется гласно и негласно

---

<sup>39</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор. С. 163, 164; Вопросы расследования преступлений. Ч. II.

но (ст. 1), а сведения о средствах, методах, планах, организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий являются государственной тайной (ст. 12).

Это предопределяет особенности надзора и полномочия прокурора. В соответствии со ст. 21 Закона “Об оперативно-розыскной деятельности” надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры. В этой же статье предусмотрено, когда и какие документы, при каких условиях предоставляются прокурору, причем провозглашено, что сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят.

В связи с принятием Закона “Об оперативно-розыскной деятельности” возникли сомнения и споры, что же может и что не вправе требовать прокурор при проведении проверки законности оперативно-розыскной деятельности<sup>40</sup>. В дальнейшем, в частности приказом Генерального прокурора РФ № 48 от 9.08.96 г. “Об организации надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” и совместным указанием Генерального прокурора РФ и министра внутренних дел РФ неясности были устранены и регламентирован порядок, обеспечивающий реализацию полномочий прокурора и сохранение установленной законом государственной тайны и конфиденциальности оперативно-розыскной деятельности и связанной с этим секретности сведений и документов. Прокурор вправе знакомиться с соответствующим учетом и с документами, которые явились результатом оперативно-розыскной деятельности. Однако осуществлять проверки может только тот прокурор, который уполномочен соответствующим приказом и имеет допуск к проведению работы с секретными данными.

Все остальные вопросы достаточно четко регламентированы в Законе “Об оперативно-розыскной деятельности” и Уголовно-процессуальном кодексе.

Так, уполномоченный прокурор может проверить порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий и законность принимаемых при этом решений, выносимых постановлений и т. п. Он также вправе давать необходимые указания о проведении работы по раскрытию преступлений, о выполнении поручений следователей, о соблюдении сроков проверок, установленных законом и т. п.

---

<sup>40</sup> Рохлин В. И. Закон РФ “Об ОРД” и прокурорский надзор // Законность. 1995. № 12. С. 5—8.

## IV

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением закона органами дознания и предварительного следствия достаточно четко регламентированы законом и реализуются в полной мере. В частности, в соответствии со ст.ст. 126, 211, 217 УПК РСФСР прокурор в пределах своей компетенции:

- требует для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях;

- отменяет незаконные и необоснованные постановления следователей и лиц, производящих дознание;

- дает обязательные для органов дознания и следователей указания по расследуемым делам и проверяемым материалам;

- разрешает споры о подследственности; передает дела для расследования от одного органа другому; отстраняет, при наличии законных оснований, следователя и работника дознания от расследования дела;

- дает в установленных законом случаях санкцию на проведение тех или иных действий и согласие на прекращение дела;

- участвует в производстве расследования или принимает дело к своему производству;

- продлевает срок расследования и содержания под стражей в установленных законом случаях и порядке;

- утверждает обвинительное заключение и направляет дело в суд либо возвращает его на дополнительное расследование;

- возбуждает в необходимых случаях уголовные дела, прекращает их своим постановлением, если они возбуждены необоснованно.

Прокурор имеет и иные полномочия в процессе расследования. При расследовании уголовного дела органами дознания, следователями органов внутренних дел, ФСБ, налоговой полиции прокурор не подменяет руководителей следственных подразделений и начальников органов дознания, а, осуществляя надзор за соблюдением законности, обеспечивает выполнение требований о полноте, объективности и всесторонности расследования.

Одновременно прокурор обладает правом осуществления надзора за соблюдением законности руководителями следственных подразделений, исполнением ими положений закона о самостоятельности следователя при расследовании, а также положений ст. 127<sup>1</sup> УПК РСФСР о полномочиях начальника следственного отдела.

## V



Согласно ст. 31 Закона “О прокуратуре РФ” органы прокуратуры, “...осуществляя уголовное преследование, проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законом к их компетенции. Прокурор вправе принять к своему производству или поручить любому подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления”.

Прокурор также осуществляет надзор за соблюдением законности при расследовании дел следователем прокуратуры. Кроме того, он является руководителем соответствующего органа прокуратуры или выполняет поручения такого руководителя<sup>41</sup>. Таким образом, наряду с надзором прокурор осуществляет процессуальное руководство и, обладая определенными административными правами, несет ответственность за должную организацию работы и создание следователю условий, необходимых для выполнения возложенных на него функций. Однако прокурор не вправе вмешиваться в процессуальную деятельность следователя, нарушать его самостоятельность за исключением случаев и в порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

Во всем остальном надзор за соблюдением законности при расследовании уголовных дел следователем прокуратуры осуществляется на основаниях и в порядке, установленных для надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного расследования.

Для осуществления надлежащего надзора прокурор, используя предоставленные ему полномочия, должен обеспечивать своевременное получение информации, которую ему согласно нормам УПК РСФСР обязаны предоставлять органы, проводящие расследование; применять выработанные практикой и рекомендованные наукой методы надзора, учитывая при этом рекомендации криминалистики по тактике и методике расследования, особенности надзора на разных стадиях расследования уголовного дела.

## VI

Известно, что проверка сообщений о совершаемых преступлениях и расследование проходят разные стадии, и закон предъявляет к этим стадиям особые требования.

Для успешной борьбы с преступностью необходимо, чтобы все поступающие сообщения учитывались, по ним своевременно проводились проверки и принимались обоснованные и законные реше-

---

<sup>41</sup> Это могут быть прокуроры следственного управления, заместители прокурора района (города).

ния. Это требование уголовно-процессуального законодательства (ст.ст. 108—110 УПК РСФСР), Закона “О милиции”, соответствующих ведомственных приказов, инструкций и указаний.

Надзор за соблюдением законности при проведении проверок — одна из главных задач прокурора. Ст. 211 УПК РСФСР предписывает проверять исполнение требований закона о приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершаемых и готовящихся преступлениях не реже одного раза в месяц. Генеральный прокурор РФ в приказе № 31 от 18.06.97 г. “Об организации прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием” требует проведения незамедлительной проверки при поступлении жалоб на нарушения закона всеми органами предварительного следствия и дознания: МВД, ФСБ, налоговой полицией и таможенными органами. Этим же приказом установлено, что прокурор (его заместитель или помощник) должен выезжать на место происшествия по всем тяжким и опасным преступлениям, обеспечивая на месте надзор за законностью и особое внимание уделяя законности задержания граждан в порядке ст. 122 УПК РСФСР и соблюдению их прав, своевременности предъявления обвинения и избрания меры пресечения.

Как на начальном, так и на последующих этапах расследования прокурор своим надзором обязан обеспечить исполнение требований о полном, объективном и всестороннем расследовании, установлении причин и условий, которые способствовали совершению преступлений, и о принятии мер по их устранению и недопущению.

Надзор должен обеспечить своевременность, обоснованность привлечения в качестве обвиняемого, соблюдение его прав.

При завершении расследования особое внимание должно быть обращено на доказанность обвинения, соблюдение процессуальных прав, а также на принятие всех необходимых мер по защите и восстановлению прав пострадавшего от преступления.

Прокурор вправе использовать любые, разрешенные законом, средства и методы осуществления надзора за соблюдением законности. Он может истребовать у органа дознания и следователя любое дело, находящееся у них в производстве; изучить материалы дела на месте проведения расследования; требовать от лица, проводящего расследование, доклада по делу с представлением плана расследования; участвовать в проведении следственного действия и лично проводить любое следственное действие; давать следователю письменные указания о направлении дальнейшего расследования, о необходимых действиях.

В случае выявления нарушений законности прокурор вправе потребовать их устранения, поставить вопрос о наказании следовате-

ля, отстранить его от расследования дела и передать другому следователю, отменить незаконное постановление или действие, если оно необоснованно и незаконно.

Изучив и проанализировав работу следователя, прокурор вправе внести представление в вышестоящий орган, которому следователь подчинен, для принятия необходимых мер, направленных на предотвращение имеющих место нарушений законности.

В тех же случаях, когда допущенные следователем нарушения содержат признаки преступления, прокурор наряду с принятием мер по устранению нарушений вправе и должен решить вопрос о возбуждении уголовного дела.

## Лекция 7

### КООРДИНАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

#### П л а н

- I. Организация борьбы с преступностью. Роль государства.*
- II. Правоохранительная система, ее место в борьбе с преступностью.*
- III. Сущность и понятие координации деятельности правоохранительных органов, ее значение в борьбе с преступностью.*
- IV. Правовые основы и принципы координации деятельности правоохранительных органов. Роль и положение прокурора в координации.*
- V. Виды, направления, формы координации деятельности правоохранительных органов.*
- VI. Взаимодействие с судебной системой и органами юстиции.*

#### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Утв. Указом Президента РФ от 18.04.96 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
4. О милиции: Закон РСФСР от 18.04.91 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.
5. Об органах федеральной службы безопасности: Федеральный закон от 3.04.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
6. О федеральных органах налоговой полиции: Закон РФ от 24.06.93 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ Верховного Совета РФ. 1993. № 29. Ст. 1114.
7. О службе в таможенных органах: Федеральный закон от 21.07.97 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
8. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. V.

9. Водько Н. Разграничить компетенцию правоохранительных органов // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 21—22.

10. Главное — борьба с преступностью и защита прав граждан // Законность. 1994. № 5. С. 3,4.

11. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.

12. Рекунков А. М. Координация: как она была организована // Законность. 1996. № 2. С. 35—38.

13. Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью // Законность. 1996. № 10. С. 9—11.

14. Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора: понятие, проблемы, решения // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сб. статей. СПб., 1996. С. 81—93.

15. Шимановский В. В. Разграничение подследственности уголовных дел // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 35.

## I

Защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Провозгласив это в Конституции Российской Федерации (ст. 2), государство взяло на себя обязательство обеспечить осуществление права на жизнь, неприкосновенность личности, свободу мысли, слова, на объединения и предпринимательскую деятельность, на частную собственность и ее охрану и других прав, гарантированных Конституцией (глава 2). Следовательно, государство обязано защищать граждан, их объединения, разрешенные законом и действующие на правах юридических лиц, от различных посягательств, в том числе и от наиболее опасных из них — преступных деяний.

Борьба с преступностью, ее организация — одна из приоритетных задач государства, особенно в условиях, которые в настоящее время сложились в России. Это обязанность всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Разумеется, исполняют они ее в тех формах и в пределах тех полномочий, которые установлены законом.

В компетенцию органов законодательной (представительной) власти входит разработка и принятие необходимых нормативных актов. Органы исполнительной власти: правительства Российской Федерации и ее субъектов, федеральные министерства и ведомства, соответствующие органы субъектов Федерации, администрации городов и районов, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обязаны осуществлять деятельность, которая гарантировала бы гражданам реализацию предоставленных прав и защиту от преступлений.

Общеизвестно, что уголовная преступность — это сложное социальное явление, определяемое многими факторами экономического, политического, культурного, нравственного и воспитательного харак-

тера. Одинаково важно: предупредить преступление, то есть предостеречь неустойчивых лиц от совершения уголовно-наказуемого деяния, устранить причины, порождающие преступления, и условия, способствующие их совершению, и своевременно раскрыть преступление, привлечь к ответственности и изолировать от общества опасного преступника.

Предупреждение преступлений, выявление и устранение причин и условий, которые способствуют совершению преступлений,— это задача всех органов государственной власти и общественных организаций, поскольку решение ее возможно только комплексом социально-экономических, политических, культурно-воспитательных мер. В проведении этой работы и заключается руководящая роль государства, именно оно выступает организатором борьбы с преступностью.

## II

Органы Министерства внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенные органы, органы прокуратуры являются органами правоохранительной системы государства, на которые возложена непосредственная работа по борьбе с преступностью, в основном по раскрытию, расследованию преступлений и обеспечению неотвратимости наказания виновных. В процессе осуществления этой деятельности органы правоохранительной системы (правоохранительные органы) выявляют и устраняют причины и условия, которые способствуют совершению преступлений, и принимают зависящие от них меры по предупреждению преступных деяний. Следует подчеркнуть, что правоохранительные органы могут осуществлять деятельность по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, как правило, только через органы государственной власти и управления, соответствующие общественные организации и предпринимательские структуры, привлекая к этим проблемам внимание общественности.

Таким образом, главная задача правоохранительной системы — выявление и пресечение преступной деятельности, привлечение виновных к ответственности и тем самым предупреждение преступных деяний. Организация же в широком плане борьбы с преступностью, в том числе, и в особенности, проведение мероприятий, ведущих к устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений,— это задача всех ветвей государственной власти и в большей степени — органов государственного управления — исполнительной ветви государственной власти. Звенья правоохранительной системы — МВД,

ФСБ, налоговая полиция, таможенные органы, как составная часть исполнительной власти, ведут борьбу с преступностью в пределах тех полномочий и задач, которые предоставлены и поставлены законом.

Мы уже говорили на прошлых лекциях, рассматривая задачи и функции органов прокуратуры, что они не входят ни в одну из ветвей государственной власти, хотя и являются органами государства, главная задача которых — надзор за точным и единообразным исполнением действующих на территории Российской Федерации законов. Однако органы прокуратуры, поскольку на них возложено осуществление уголовного преследования, входят в правоохранительную систему государства.

Занимая в системе правоохранительных органов особое место, прокуратура выполняет функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

### III

Этимологический смысл понятия “координация” (латинское) означает согласование — совместная, упорядоченная деятельность.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью — это разработка, совместное обсуждение, а затем реализация в пределах полномочий каждого органа совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью и иными правонарушениями, по укреплению законности и правопорядка<sup>42</sup>.

Координация деятельности правоохранительных органов помогает устранять разнобой и параллелизм в работе, создавать в необходимых случаях концентрацию сил, осуществлять борьбу единым фронтом, находя правильное сочетание методов убеждения и принуждения, воспитания и наказания.

Координация не означает подчинения одних органов другим, это именно согласование действий с тем, чтобы каждый орган в пределах своих полномочий и задач, присущими ему методами и средствами, решая общую задачу, осуществлял эффективную борьбу с преступными проявлениями. Нам представляется необоснованным мнение, что координация как управленческая категория предполагает обязательное наличие властных полномочий координатора относительно взаимодействующих, не подчиненных друг другу структур<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> См.: Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 252.

<sup>43</sup> Водько Н. Разграничить компетенцию правоохранительных ведомств // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 22.

Главное здесь не в подчинении, а в том, что все органы правоохранительной системы имеют общую задачу — борьбу с преступностью, предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, выявление и устранение причин и условий, им способствующих. Каждой структуре предоставлены достаточно широкие полномочия, позволяющие решать поставленные задачи. Координация при добросовестном и правильном выполнении согласованных решений только увеличивает возможности каждого органа.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью базируется на достаточно серьезном и продуманном фундаменте, имеет правовую основу, и ее эффективность подтверждена более чем тридцатилетней практикой. Ведь еще в двадцатых годах началось взаимодействие различных правоохранительных органов государства по борьбе с преступностью<sup>44</sup>, а уже в начале шестидесятых координация широко использовалась в работе органов прокуратуры, Министерства внутренних дел и других правоохранительных органов<sup>45</sup>.

Необходимо и далее искать и находить оптимальные формы и виды координации. Разумеется, осуществление координации не исключает четкого разграничения компетенции отдельных органов, в том числе и по направлениям работы, например, в сфере оперативно-розыскной деятельности. Но никакой необходимости создавать для этого особый орган, дополнительную надстройку нет. Это подтверждается имеющейся правовой базой, об этом свидетельствует практика работы прокуратур субъектов Федерации, городов и районов<sup>46</sup>.

#### IV

Координирующая роль прокуратуры в деле борьбы с преступностью не случайна и основывается на законах и иных правовых актах. Об этой роли говорилось в законодательных документах Союза ССР. В период проведения реформ, после принятия в 1992 г. Закона “О прокуратуре РФ”, о координирующей роли прокуратуры было сказано в Указе Президента РФ № 1685 от 20.10.93 г. “О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федера-

---

<sup>44</sup> Басков В. И. Указ. соч. С. 257.

<sup>45</sup> Рекунков А. М. Координация: как она была организована // Законность. 1996. № 2. С. 35—38; Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981. С. 176, 187; Советская прокуратура. М., 1982. С. 197—199.

<sup>46</sup> Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью: понятие, проблемы решения // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сборник статей. Вып. 8. СПб., 1996. С. 81—93.

ции»<sup>47</sup>, где среди других задач на прокуратуру возлагалось осуществление “координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”. Эта позиция главы Российского государства была высказана им и в послании Федеральному Собранию 24 февраля 1994 г. “Об укреплении Российского государства”, в котором говорилось: “...Интересы борьбы с преступностью требуют проведения единой правовой политики всеми органами и должностными лицами, наделенными правом уголовного преследования,— будь то следователь или дознаватель, прокурор или судья”. Такого же мнения придерживается и верхняя палата Федерального Собрания — Совет Федерации. 8 апреля 1994 г. на слушании вопроса “Борьба с преступностью и укрепление правопорядка в Российской Федерации” в своем заключении и принятом Постановлении Совет Федерации подчеркнул необходимость координирующей роли прокуратуры в деле борьбы с преступностью<sup>48</sup>. Об этом же высказывалось и Правительство России<sup>49</sup>.

При внесении изменений в Закон “О прокуратуре РФ” это мнение было учтено, и в ст. 8 закреплена координирующая роль прокуратуры, и более того, эта функция была определена как одно из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры (п. 2 ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ”).

Во исполнение Закона “О прокуратуре РФ” Президент Российской Федерации своим Указом от 18.04.96 г. № 567 утвердил “Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”.

Таким образом, необходимость координации и координирующая роль прокуратуры имеют достаточно прочную правовую базу.

Названные правовые документы определяют содержание, принципы, виды и формы координации, роль и положение прокурора и каждого правоохранительного органа. Целями и содержанием координации являются:

- повышение эффективности борьбы с преступностью;
- разработка и осуществление согласованных действий по своевременному выявлению, пресечению и раскрытию преступлений;
- установление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Координация осуществляется на основе четко разработанных принципов, которые должны способствовать ее действенности, а именно:

- строгое и неуклонное соблюдение законности;
- равенство всех участников деятельности по борьбе с преступностью;

---

<sup>47</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4084.

<sup>48</sup> Российская газета. 1994. 19 апр.

<sup>49</sup> Законность. 1994. № 5. С. 3, 4.



самостоятельность каждого правоохранительного органа при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведение мероприятий в пределах полномочий каждого органа;

гласность в той мере, в какой она не противоречит законодательству;

ответственность руководителя каждого органа за выполнение согласованных решений.

Практикой выработаны и законодательно закреплены основные формы координации деятельности правоохранительных органов:

проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

проведение совместных проверок и оказание помощи местным органам, изучение и распространение положительного опыта работы;

создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

проведение совместных целевых мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений;

издание совместных приказов, инструкций, рекомендаций по вопросам борьбы с преступностью; бюллетеней и иных информационных изданий; разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Разумеется, практика выработывает и использует и иные формы координации, исходя из конкретной ситуации и обстановки.

В Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью определены основные направления координационной деятельности, в частности совместный анализ информации, разработка и внесение предложений в федеральные и региональные планы и программы борьбы с преступностью, предложений о предупреждении преступности, обобщение практики применения законов и предложений по их совершенствованию и иные направления.

Выбор форм координации определяют руководители правоохранительных органов. Председателем координационного совещания и руководителем координационной деятельности является соответствующий прокурор. Однако, и это очень важно, все участники равноправны и исходят из своих полномочий, но, когда решение принято, каждый орган в соответствии с присущими ему полномочиями и методами обязан принимать все необходимые меры для выполнения принятых согласованных решений.

Положение определяет механизм координационной деятельности, подготовки мероприятий и контроля за их выполнением, порядок представления необходимых материалов.

## V

Однако, как показывает практика работы, в деле борьбы с преступностью необходима координация не только между правоохранительными органами, непосредственно ведущими борьбу с преступностью. Взаимодействие должно быть и с органами юстиции и с судами, осуществляющими правосудие, ибо как те, так и другие являются представителями единой государственной власти: исполнительной ее ветви и судебной. В Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью специально рассматриваются вопросы о таком взаимодействии, его видах и формах. Это может быть взаимное информирование о состоянии преступности; совместный анализ и использование судебной статистики и судебной практики для разработки мер по усилению борьбы с преступностью; совместная подготовка законопроектов; проведение совместных семинаров, конференций и участие соответствующих специалистов в повышении квалификации кадров; подготовка совместных информационных писем, справок, обзоров и т. п.

Представители судебной системы и органов юстиции могут участвовать в работе координационных совещаний правоохранительных органов.

Однако следует иметь в виду, что организация борьбы с преступностью — это задача всех государственных органов. Поэтому наряду с координацией деятельности правоохранительных органов исключительно важно взаимодействие с другими органами государства, отдельными ведомствами и организациями.

О том, что необходима координация не только внутри правоохранительной системы, сказано в ст. 7 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. На координационные совещания могут быть приглашены и затем участвовать как в разработке, так и в реализации принятых решений руководители органов государственной власти и управления и их подразделений, местного самоуправления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации, органов контроля. Практика пошла также по пути приглашения на рассмотрение некоторых вопросов представителей предпринимательских

структур и их объединений. Все это помогает успешно решать организационные и финансовые вопросы.

Несомненно, решающее значение принадлежит реализации принятых решений, что зависит от компетентности, ответственности участников координационной деятельности, уровня организации работы по выполнению решений.

Здесь, несомненно, большая роль отводится прокурору, который по положению является председателем соответствующего координационного совещания.

Возникает закономерный вопрос — почему именно на органы прокуратуры возложена функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, почему эту работу осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры?

В первую очередь это объясняется тем, что именно на органы прокуратуры возложен надзор за единством и укреплением законности. Преступления — это грубейшие нарушения законов, а причины и условия, способствующие совершению преступлений — это, как правило, нарушения законности, даже если они и не криминального плана.

Осуществляя надзор за соблюдением законности, прокуроры получают разностороннюю информацию, в том числе и о причинах и условиях, способствующих совершению преступлений.

В силу своего положения именно прокурор накапливает опыт выявления и пресечения нарушений законности, располагает полномочиями и средствами реагирования на них, которые позволяют ему согласовывать деятельность всех органов правоохранительной системы, объединять их усилия по борьбе с преступностью. Осуществлять должным образом координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокурор может только взаимодействуя с органами государственной власти и управления, органами контроля, с общественными организациями и объединениями, обеспечивая четкую координацию всех отраслей прокурорского надзора, что дает возможность получать необходимую информацию, определять приоритетные задачи, направлять скоординированные усилия на решение наиболее актуальных проблем, возникающих в данном регионе в определенное время.

Такова сущность координирующей роли прокурора в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

## **Лекция 8**

### **УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР**

## ЗА ЗАКОННОСТЬЮ СУДЕБНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

### П л а н

- I. Значение судебной стадии уголовного судопроизводства.*
- II. Правовое положение прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства и его функции.*
- III. Организация работы в органах прокуратуры по участию в рассмотрении уголовных дел и надзору за законностью судебных постановлений.*
- IV. Полномочия прокурора в судебной стадии уголовного судопроизводства: прокурор — государственный обвинитель и прокурор — представитель органа по надзору за законностью судебных постановлений. Взаимодействие с другими отраслями прокурорского надзора.*

### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
4. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.96 г. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
5. Модельный уголовно-процессуальный кодекс для государств — участников СНГ // Приложение к “Информационному бюллетеню”. 1996. № 10.
6. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. 6.
7. Бойков А. Д. Третья власть в России. 1997. Гл. IX.
8. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. Гл. 3 § 4.
9. Дворянский А. М., Костаков А. А., Рохлин В. И., Сопраньков Г. А., Стуканов А. П. Организация и методика работы прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства. СПб., 1996.
10. Полозов Г. Протест прокурора // Прокуроры. М., 1996. С. 205—229.
11. Тимошенко Б. Ф. Защита прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве и права человека // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 84—89.
12. Уголовный процесс: Учебник / Под ред. проф. П. А. Лупинской. М., 1995. Гл. XII § 1; гл. XIII § 5 п. А, § 2 п. Б; гл. XIV § 4; гл. XV § 4; гл. XVII; гл. XVIII.

### I

Конституция Российской Федерации установила, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием (ст. 18), каждый обвиняемый в совершении преступления считается

невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 49).

Задачами уголовного судопроизводства является быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден (ст. 2 УПК РСФСР).

Именно на судебной стадии уголовного судопроизводства решается вопрос о виновности. Суд рассматривает материалы, собранные органами дознания и предварительного следствия, определяет, не нарушена ли законность при расследовании, допустимость и относимость доказательств, соблюдены ли права участников процесса при расследовании и, наконец, степень виновности и меру наказания, если виновность установлена.

Важны все стадии судебного разбирательства — первая, кассационная и надзорная инстанции, поскольку в любой из них именно суд признает или не признает гражданина виновным.

Закон четко и детально регламентирует порядок судебного разбирательства дела, права и обязанности участников процесса, именно на этой стадии особое внимание уделено осуществлению принципа состязательности.

## II

Важность судебной стадии уголовного судопроизводства, в первую очередь, для защиты прав человека и гражданина, обусловила необходимость участия в ней представителя государства. Таким представителем в соответствии с законом является прокурор.

Участие прокурора в судебном рассмотрении уголовных дел определяется тем, что одна из основных функций прокуратуры — осуществление уголовного преследования (п. 2 ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ”), а согласно п. 3 ст. 1 этого Закона прокурор участвует в рассмотрении дел судами, опротестовывает противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Раздел IV (ст.ст. 35—39) Закона “О прокуратуре Российской Федерации” специально посвящен участию прокурора в рассмотрении дел судами.

Прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Исходя из положений Конституции РФ, Закона “О прокуратуре РФ” и других законодательных актов, прокурор выполняет в судебных стадиях уголовного судопроизводства две важные функции. Во-первых, выступает в суде в качестве государственного обвинителя, во-вторых, осуществляет надзор за законностью и обоснованностью определений, постановлений, приговоров и решений судов и имеет право и обязан опротестовать противоречащие закону судебные акты (ст. 36 Закона “О прокуратуре РФ”).

Полномочия прокурора по осуществлению названных функций регламентируются как Законом “О прокуратуре РФ”, так и уголовно-процессуальным законодательством.

### III

Для выполнения вышеназванных функций в прокуратуре созданы соответствующие структуры и установлена организация этой работы.

В Генеральной прокуратуре РФ имеется Управление по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам. Прокуроры входящих в него отделов участвуют в судебных заседаниях в качестве государственных обвинителей и осуществляют надзор за законностью судебных постановлений по уголовным делам. Аналогичные управления или отделы образованы в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним прокуратурах. Все эти подразделения наряду с выполнением непосредственной работы в соответствующих судах проводят также аналитическую и методическую работу с целью осуществления руководства и контроля за работой подчиненных прокуратур. Как правило, курирует это направление работы и в целом работу по участию в судах и осуществлению надзора за законностью судебных постановлений один из заместителей прокурора.

В районных и городских прокуратурах, приравненных к ним военных и специализированных прокуратурах имеются должности старших помощников и помощников, которые осуществляют работу по надзору за законностью судебных постановлений, а также организуют работу по поддержанию государственного обвинения. В крупных прокуратурах этой работой руководит один из заместителей прокурора, а там, где их нет, — непосредственно прокурор.

Задачами названных подразделений является также обобщение, анализ и учет соответствующей законодательной и судебной практики, выявление ошибок в применении законов органами предварительного следствия и дознания, установление характерных причин

и условий, способствующих совершению преступлений, представление предложений для принятия необходимых мер.

В обязанности этих подразделений входит также рассмотрение, анализ и представление заключений по жалобам, поступающим в прокуратуру по конкретным рассмотренным судами делам.

Генеральный прокурор РФ, на основании обобщения и анализа работы по рассматриваемому направлению прокурорского надзора, издал приказ № 44 от 18.08.96 г. “О повышении качества и эффективности участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства в условиях судебной реформы”. В данном Приказе подчеркивается особая значимость и приоритетность этой отрасли работы, поскольку вся работа по раскрытию и расследованию преступлений может дать практические результаты в деле борьбы с преступностью лишь при условии, если процесс завершится постановлением законного, обоснованного и справедливого приговора. Указывая на важность участия в процессе в качестве государственного обвинителя при соблюдении принципа состязательности и равноправия участников процесса, в приказе отмечается, что в рамках состязательного процесса государственный обвинитель как сторона процесса остается представителем органа, на который возложен надзор за законностью, обязан не только сам соблюдать закон, но и в пределах прав, предоставленных ему Уголовно-процессуальным кодексом, реагировать на любое нарушение, а если оно не устранено и постановлено неправоудное решение — своевременно принести протест.

#### IV

Полномочия, предоставленные органам прокуратуры уголовно-процессуальным законодательством и Законом “О прокуратуре Российской Федерации”, во многом определяют организацию работы и методику осуществления прокурором возложенных на него обязанностей.

Рассмотрим эти полномочия.

*Поддержание государственного обвинения* — это выполнение задачи, определенной законом, — осуществления уголовного преследования в суде. Генеральный прокурор РФ в указанном выше Приказе определил категории дел, по которым участие прокурора — государственного обвинителя обязательно. К ним относятся:

дела, рассматриваемые судом с участием присяжных заседателей;

дела об организованной преступности;

дела об умышленных убийствах и бандитизме;

дела о коррупции, взяточничестве, контрабанде;  
дела о преступлениях несовершеннолетних;

дела, в которых участие прокурора обязательным признает суд.

Во всех остальных случаях прокурор определяет необходимость участия в судебном разбирательстве, исходя из сложности и важности дела, принимая во внимание реальную возможность обеспечить качественное участие обвинителя в судебном процессе. В проекте Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено обязательное участие прокурора в деле в качестве государственного обвинителя. Если это положение будет принято, то возникнут серьезные кадровые и финансовые проблемы.

Генеральный прокурор, в соответствии с законом, требует, чтобы прокуроры участвовали при рассмотрении всех дел, которые рассматриваются в кассационном порядке.

Поддержание государственного обвинения должны осуществлять все прокуроры, в какой бы отрасли они не работали. При этом важны подготовка и опыт прокурора, знание особенностей тех или иных категорий уголовных дел.

До начала рассмотрения дела в суде государственный обвинитель должен изучить материалы дела и подготовиться к процессу, обратить внимание на имеющиеся упущения и ошибки следствия.

Изучение материалов дела предполагает не только ознакомление со всеми данными и доказательствами, собранными в ходе расследования, что, несомненно, главное. Но наряду с этим государственный обвинитель должен изучить соответствующее законодательство, нормативные материалы, судебную практику по конкретной категории уголовных дел. Особое внимание должно быть уделено проверке соблюдения предварительным следствием уголовно-процессуальных требований, особенно касающихся сбора доказательств, прав участников процесса. Государственный обвинитель проверяет правильность выдвинутых следствием версий, полноту собранных по ним доказательств, формирует свою позицию о последовательности судебного следствия, намечает вопросы, подлежащие выяснению, и порядок их исследования, решает, какие ходатайства требуется выдвинуть (о вызове свидетелей, истребовании документов, назначении дополнительных экспертиз и т. п.).

Если прокурор назначен государственным обвинителем и выступает в процессе по конкретному делу, то он процессуально самостоятелен, не связан выводами обвинительного заключения и должен исходить из материалов, полученных в судебном заседании, руководствуясь требованиями закона и своим внутренним убеждением. Он вправе опротестовывать постановление суда по делу.



Если в результате судебного разбирательства прокурор приходит к выводу, что предъявленное подсудимому обвинение не подтверждается и установлена невиновность привлеченного к ответственности гражданина, он обязан отказаться от обвинения.

Если же прокурор считает, что имеется возможность устранить возникшие сомнения и собрать необходимые доказательства, но это невозможно сделать в судебном заседании, то он должен поставить перед судом вопрос о возвращении дела на дополнительное расследование.

Поддерживая обвинение, исследуя доказательства в процессе судебного следствия, прокурор должен исследовать все обстоятельства дела — как смягчающие, так и отягчающие вину, как изобличающие, так и оправдывающие подсудимого. В случае, когда в судебном заседании прокурор увидит, что допускается нарушение закона со стороны кого-то из участников процесса либо со стороны суда, то он обязан в соответствии с процессуально установленным порядком заявить об этом суду. Если суд необоснованно отклонит это заявление, что, по мнению прокурора, скажется на объективности, законности и обоснованности принятого решения, то он должен опротестовать это решение.

О результатах участия в судебном процессе государственный обвинитель представляет соответствующий рапорт назначившему его прокурору.

По завершении процесса прокурор, участвовавший в деле в качестве государственного обвинителя, должен ознакомиться с протоколом судебного заседания и, если у него есть замечания, в частности, относительно неполноты, неправильности записей в протоколе, то, независимо от принесения или непринесения протеста, он должен подать замечания на протокол, которые рассматривает председательствующий в судебном заседании по делу судья.

Это может иметь существенное значение при рассмотрении дела в последующих инстанциях.

Участие в рассмотрении уголовного дела в качестве государственного обвинителя — это одна из сторон выполнения прокурорских функций, которая непосредственно связана с выполнением функции надзора за законностью судебных постановлений.

*Надзор за законностью судебных постановлений по уголовным делам* регламентирован ст. 1 и ст. 36 Закона “О прокуратуре РФ”. Прокурору предоставлено право, в пределах своих полномочий, приносить протесты на незаконные или необоснованные приговоры, определения или постановления суда.

Право принесения протеста предоставлено прокурору или его заместителю, независимо от их участия в деле, а другим прокуро-

рам (помощникам прокуроров, прокурорам отделов) только по делу, по которому они выступали в качестве государственного обвинителя. Разумеется, что протест может приноситься лишь в пределах полномочий (прокурор района — на решения суда данного района, прокурор субъекта Федерации — на решения соответствующих судов). Однако при необходимости прокурор может обратиться с соответствующим представлением к вышестоящему прокурору. Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним вправе приносить протесты на приговоры, определения и постановления, вступившие в законную силу, в порядке надзора. Отозвать протест правомочен лишь прокурор, принеший его. Если Генеральный прокурор РФ или его заместители принесли протест на приговор, которым в качестве меры наказания назначена смертная казнь, его принесение приостанавливает исполнение наказания.

Исходя из сказанного, органам прокуратуры предоставлено право проверки любого дела с позиций законности и обоснованности принятого решения. Дела, решения по которым еще не вступили в законную силу, проверяются прокурором в помещении суда, а если решения вступили в законную силу, прокурор в пределах своих полномочий вправе истребовать дело для изучения в прокуратуре.

Генеральный прокурор РФ в вышеназванном Приказе потребовал тщательного изучения дел по поступающим жалобам, причем, отметил, что наиболее эффективным методом устранения нарушений закона является опротестование незаконных или необоснованных приговоров, определений, постановлений суда в кассационном порядке, т. е. до вступления их в законную силу (п. 6 Приказа). Следовательно, обязанность прокуроров, осуществляющих деятельность в этой отрасли надзора, — организовать проверку всех дел, рассмотренных судом в кассационные сроки, а для аппаратов прокуратур субъектов Федерации и приравненных к ним — обеспечивать участие прокуроров при рассмотрении в кассационной инстанции дел всех категорий, независимо от наличия или отсутствия протеста прокурора.

В связи с тем, что нередко в законную силу вступают по разным причинам незаконные и необоснованные решения судов по уголовным делам, большое внимание уделяется рассмотрению жалоб. Созданы специальные подразделения либо выделены работники, которые готовят заключения по жалобам, представляя их на рассмотрение руководителей прокуратур. Это относится и к прокуратурам городов и районов, которые должны рассматривать такие жалобы и при выявлении незаконных решений представлять дела

на рассмотрение вышестоящих прокуроров со своими предложениями об опротестовании.

При выявлении нарушений законности в деятельности органов расследования, органов исполнительной власти, незаконных решений законодательных (представительных) органов, администрации или иных организаций, учреждений, предприятий прокуроры должны информировать об этом руководящего прокурора и соответствующие подразделения (работников), помня о единстве надзора и важности взаимодействия всех отраслей прокурорской деятельности.

## Лекция 9

### **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В МЕСТАХ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ, ПРИ ИСПОЛНЕНИИ НАКАЗАНИЙ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ, ИНЫХ МЕР ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, НАЗНАЧАЕМЫХ СУДОМ**

#### *П л а н*

*I. Сущность и значение стадии исполнения наказания в уголовном судопроизводстве.*

*II. Предмет и задачи прокурорского надзора за соблюдением законности в стадии исполнения приговоров.*

*III. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения приговоров.*

#### **РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс РФ.
3. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.
4. Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. О судебных приставах: Федеральный закон от 21.07.97 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.
7. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21.07.97 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.
8. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. 7.
9. Филимонов В. Д. Мера государственного принуждения // Человек и закон. 1997. № 1. С. 40—46.

Одной из задач уголовного судопроизводства в соответствии со ст. 2 УПК РСФСР является достижение того, “...чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию”.

Именно с этой целью возбуждается уголовное дело, проводится предварительное расследование и рассмотрение дела судом. Убедившись в виновности привлеченного к ответственности, суд своим приговором назначает наказание. Наказание есть мера государственного принуждения, которое заключается в том, что оно в соответствии с уголовным законом предусматривает лишение или ограничение прав и свобод лица, совершившего преступление<sup>50</sup>.

Наказание не должно быть связано с причинением физических страданий или унижением человеческого достоинства. Его цель — во-первых, восстановление социальной справедливости, во-вторых, исправление осужденного и, в-третьих, предупреждение новых преступлений.

Одним из неперенных условий эффективности уголовного наказания является своевременное и надлежащее исполнение приговора. Исполнение приговоров — это завершающая стадия уголовного судопроизводства, в которой происходит реализация вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда, а также разрешение судом вопросов, возникающих как при обращении приговора к исполнению, так и в ходе самого его исполнения<sup>51</sup>.

Однако, к сожалению, еще нередко встречаются факты несвоевременного обращения приговоров к исполнению, что приводит к нарушению прав граждан, иным тяжким последствиям. В отдельных случаях суды не направляют в установленный срок сообщения в органы внутренних дел о вступлении приговоров в законную силу, что затягивает фактическое приведение их в исполнение, в результате осужденные к лишению свободы, находясь длительное время на свободе, совершают новые, подчас более тяжкие преступления.

Таким образом, основной задачей этой стадии уголовного судопроизводства является своевременное в соответствии с законом исполнение судебных решений. Прокурорский надзор за соблюдением законности в стадии исполнения приговоров способствует решению этой задачи, обеспечивает реальное проведение в жизнь положения о том, что “...вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления суда обязательны для всех государ-

---

<sup>50</sup> Филимонов В. Д. Мера государственного принуждения // Человек и закон. 1997. № 1. С. 40, 41.

<sup>51</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 363.

ственных и общественных организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации” (ст. 358 УПК РСФСР).

## II

Однако задачи органов прокуратуры не ограничиваются надзором за исполнением приговоров. Прокурорский надзор за соблюдением законности должен осуществляться еще до того, как суд признал человека виновным и назначил ему наказание. Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает, что в стадии расследования в отношении подозреваемого и обвиняемого могут применяться меры пресечения в виде задержания, заключения под стражу (ст.ст. 122, 90, 96, 96<sup>1</sup>, 96<sup>2</sup>, 97 УПК РСФСР). Эти лица содержатся в специально созданных учреждениях. Наряду с надзором за законностью и обоснованностью самого задержания, ареста прокурор должен осуществлять надзор и за соблюдением законодательства, регламентирующего порядок и условия содержания под стражей в местах предварительного заключения. В соответствии со ст. 32 Закона “О прокуратуре РФ” это также входит в предмет прокурорского надзора, определяет его задачи в рассматриваемой нами отрасли деятельности органов прокуратуры.

Суд, как известно, независим и подчиняется только закону. Прокурор не осуществляет надзор за деятельностью суда, а лишь за законностью и обоснованностью постановляемых им приговоров, определений и постановлений, которые в случае их необоснованности или противоречия закону прокурор вправе и обязан опротестовать.

Суд обязан обратить к исполнению вступивший в законную силу приговор или приговор, не подлежащий кассационному обжалованию. Не позднее трех суток со дня его вступления в силу или возвращения дела из кассационной инстанции суд должен направить распоряжение об исполнении приговора тому органу, на который возложена обязанность приведения приговора в исполнение (ст.ст. 356, 359 УПК РСФСР).

Соблюдение порядка в судебных заседаниях, обеспечение исполнения приговоров и решений закон возлагает на вновь созданную службу при Министерстве юстиции РФ — судебных приставов<sup>52</sup>. В основном это касается исполнения приговоров, не связанных с лишением свободы, а также исполнения решений по гражданским делам. Прокурор вправе проводить проверки по соблюдению ими законодательства<sup>53</sup>, на основе полученных материалов и

---

<sup>52</sup> См.: О судебных приставах: Федеральный закон от 21.07.97 г.

<sup>53</sup> См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21.07.97 г.

их обобщения вносить необходимые представления в судебные органы и органы юстиции.

Надзор за законностью исполнения приговора осуществляется прокурором (ст. 356 УПК РСФСР). Следовательно, прокурор надзирает не только за законностью действий того органа, на который возложено исполнение приговора, но в части своевременности направления приговора к исполнению и соблюдения в этом отношении требований закона осуществляет надзор и за действиями суда и его должностных лиц, в том числе судебного исполнителя (судебного пристава).

С учетом сказанного в предмет прокурорского надзора по данной отрасли прокурорской деятельности входит:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, в местах лишения свободы, а также законность мер принудительного характера, назначаемых 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 (ст. 32 Закона “О прокуратуре РФ”).

Исходя из содержания предмета надзора органы прокуратуры осуществляют свою деятельность с тем, чтобы:

лица, задержанные и подвергнутые аресту в процессе расследования, содержались в порядке и в сроки, соответствующие закону;

обращение к исполнению приговоров производилось в строгом соответствии с законом и в установленные сроки;

содержание осужденных в местах лишения свободы производилось не иначе как на основании и в порядке, установленном законом;

соблюдалось законодательство о порядке и условиях отбывания наказания, исправления и перевоспитания осужденных в местах лишения свободы;

своевременно и в соответствии с законом исполнялось наказание, не связанное с лишением свободы.

Эти задачи решаются органами прокуратуры при соответствующем организационном и правовом обеспечении, которое позволяет осуществлять надзор в соответствии с законом.

Деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина проводится на основании и в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, п. 2 ст. 17 которой гласит: “...Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения”, и исходя из того, что “все равны перед законом и судом” (п. 1 ст. 19 Конституции РФ).

В ст. 1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ) задачами уголовно-исполнительного законодательства РФ названы "...регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осужденным помощи в социальной адаптации". Надзор за исполнением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказание, осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (ст. 22 УИК РФ). Предмет надзора, полномочия прокуроров, их положение при выполнении соответствующих надзорных функций регламентируются Законом "О прокуратуре РФ" (ст.ст. 32—34). Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров является деятельностью строго процессуальной и поэтому на него распространяются нормы и Уголовно-процессуального кодекса РСФСР (раздел V).

Следует отметить, что решение названных выше задач осуществляют ряд отраслей прокурорского надзора, в частности, общий надзор (например, по вопросам социальной адаптации осужденных, особенно после освобождения). При надзоре за следствием и дознанием прокурор проводит проверки соблюдения порядка содержания в изоляторах временного содержания, в следственных изоляторах, обращая внимание на соблюдение законности и сроков задержания, ареста.

В понятие исполнения приговоров включается деятельность суда, исправительно-трудовых учреждений, общественных организаций, администраций, призванных способствовать исправлению и перевоспитанию осужденных. Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний существенно отличается от других видов надзора как по методам его осуществления, так и по полномочиям прокурора. Прокурор не только проверяет законность правовых актов, издаваемых администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание, но он осуществляет надзор за законностью всей их деятельности. Практически в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы нет ни одного участка, который бы оставался вне сферы прокурорского надзора<sup>54</sup>.

Органы прокуратуры всегда уделяли большое внимание этой отрасли деятельности. Особенно активизировался надзор после создания в 1985—1986 гг. специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях. Это вызывалось ухудшением состояния законности в рассматриваемых учреждениях, ростом преступных проявлений в местах отбывания наказаний, нарушением прав и законных интересов

---

<sup>54</sup> Басков В. И. Указ. соч. С. 365.

осужденных, ростом нападений на лиц из надзорсостава, на представителей администраций органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и т. п.

Специализированные прокуроры, выполняя строго определенные задачи, вместе с тем подчинены и подконтрольны территориальным прокурорам, что позволяет осуществлять комплексный надзор за законностью в стадии исполнения приговоров судов. В Генеральной прокуратуре РФ вопросами руководства и контроля за работой специализированных прокуратур ведает специальное управление, а в аппаратах прокуратур субъектов Федерации — старшие помощники и помощники соответствующих прокуроров, либо специальные отделы. Там же, где таких подразделений нет, специализированные прокуроры подчинены соответствующим территориальным прокурорам.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации придается большое значение рассматриваемой отрасли надзора, постоянно обобщается и анализируется практика прокурорской деятельности, принимаются меры к совершенствованию надзора и повышению его эффективности. Это требование времени, вызываемое сложившейся ситуацией. Нарастает проникновение в места отбывания наказания в виде лишения свободы спиртных напитков, наркотиков, крупных партий денег, оружия. Характерно, что значительная часть запрещенных предметов изымается не в процессе их доставки, а на территории учреждений уголовно-исполнительной системы. В результате участились случаи массовых беспорядков, неповиновения, побегов и т. п. Во многом это вызвано тем, что в местах лишения свободы сложились неудовлетворительные материально-бытовые условия, ухудшилось медицинское обслуживание, нередко заключенные не обеспечены работой, не имеют возможности, как это предусмотрено законом, проходить профессиональное обучение и т. п. Несомненно, все это осложняет осуществление прокурорского надзора.

На основе проведенных проверок, обобщений и анализа деятельности прокуратур, учитывая обстановку и необходимость повышения эффективности прокурорского надзора, Генеральный прокурор РФ 15 декабря 1994 г. издал приказ № 67 “О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении уголовных наказаний”. В соответствии с этим приказом надзор за исполнением уголовно-исправительного законодательства является задачей прокуроров всех уровней: прокуроров субъектов Федерации, городов и районов, прокуроров специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Генеральный прокурор РФ требует неуклонного осу-



ществления прокурорского надзора на всех стадиях исполнения приговоров: при обращении приговоров к исполнению (в том числе не связанных с лишением свободы), при исполнении как основного, так и дополнительных видов наказаний, при исполнении приговоров в части имущественных взысканий. Здесь особенно важен надзор за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, а также администраций организаций, в которых работает осужденный<sup>55</sup>.

Осуществляя надзор за исполнением законов в местах лишения свободы, прокурору следует обращать самое серьезное внимание на своевременность и обоснованность представления осужденных к условно-досрочному освобождению, на правильное и законное определение вида исправительно-трудовых учреждений. Кроме того, и на это обращает внимание Генеральный прокурор РФ, необходимо проверять законность режима и условий содержания осужденных, соблюдение законов о труде и техники безопасности, обоснованность и законность применения мер воздействия.

В то же время в задачи прокурорского надзора входит и надзор за соблюдением законности при осуществлении ведомственного контроля со стороны органов государственной власти и местного самоуправления<sup>56</sup>.

Особое внимание должно уделяться соблюдению законности при задержаниях и арестах в процессе дознания и предварительного следствия, в том числе порядка и условий содержания. Приказами Генерального прокурора РФ № 67 от 15.12.94 г. и № 10 от 21.02.95 г. установлено, что прокуроры обязаны проверять соблюдение законности в изоляторах временного содержания не реже одного раза в месяц и в следственных изоляторах не реже одного раза в 10 дней, принимая незамедлительно меры к восстановлению нарушенных прав.

### III

Действующее законодательство предоставляет прокурору весьма широкие полномочия по осуществлению надзора в стадии исполнения приговоров, значительно более широкие, чем в других отраслях прокурорской деятельности. Это объясняется спецификой предмета надзора, характером нарушений и необходимостью принимать быстрые волевые решения для восстановления нарушенных прав граждан.

Осуществляя надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, в местах лишения

---

<sup>55</sup> См.: Гл. 3 УИК РФ.

<sup>56</sup> См.: ст.ст. 19, 21, 23 УИК РФ.

ях свободы, а также при исполнении иных мер принудительного характера, назначаемых судом, прокурор в пределах своей компетенции имеет право:

посещать в любое время органы и учреждения предварительного задержания, заключения, учреждения уголовно-исполнительной системы и учреждения, исполняющие иные меры принудительного характера, назначаемые судом;

опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных к лишению свободы или подвергнутых мерам принудительного характера;

знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, отбывают наказание в виде лишения свободы либо подвергнуты мерам принудительного характера;

знакомиться с оперативными материалами;

требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера<sup>57</sup>, проверять приказы, распоряжения, инструкции, постановления администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, другие меры принудительного характера; требовать объяснения от должностных лиц;

опротестовывать незаконные правовые акты, вносить представления, причем действие опротестованного акта приостанавливается до рассмотрения протеста;

прокурор вправе своим постановлением отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора;

прокурор вправе и обязан немедленно освобождать своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Закон устанавливает, что постановления прокурора подлежат незамедлительному обязательному исполнению администрацией учреждений, исполняющих наказание, администрацией мест содержания задержанных или арестованных в процессе предварительного следствия, а также администрацией судебно-психиатрических учреждений.

В случае выявления нарушений закона со стороны сотрудников, должностных лиц названных учреждений прокурор обязан прове-

---

<sup>57</sup> См.: Постановление Правительства РФ № 833 от 8.07.97 г. // Российская газета. 1997. 23 июля.

сти проверку и решить вопрос о привлечении виновных к ответственности, а при установлении в их действиях признаков преступления — возбудить уголовное дело и направить его для расследования и привлечения виновных к уголовной ответственности.

Таким образом, прокурор наделен достаточно широкими полномочиями для выполнения возложенных на него обязанностей и решения задач, направленных на соблюдение законности и охрану прав и свобод граждан, защиту их законных интересов.

### **Л е к ц и я 10**

## **УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДОМ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

### **П л а н**

*I. Правовые основания прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве.*

*II. Предмет и задачи прокурорского надзора при рассмотрении судами гражданских дел.*

*III. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью, обоснованностью судебных постановлений, решений и определений в гражданском судопроизводстве.*

*IV. Участие прокурора в судебном рассмотрении гражданских дел.*

*V. Прокурорский надзор и участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами.*

### **РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс РФ.
3. Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР.
4. Арбитражный процессуальный кодекс РФ.
5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в редакции от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. Об арбитражных судах в РФ: Федеральный конституционный закон от 28.04.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
7. Аргунов В. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991.
8. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. VIII.
9. Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Прокурор в арбитражном процессе // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 56—68.
10. Карлин А. Б. Участие прокурора в рассмотрении арбитражных дел об отчуждении государственного и муниципального имущества // Законность. 1994. № 1. С. 7—10.
11. Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994. Разделы III и IV.

12. Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях. СПб., 1997.

## I

Изменение социально-экономической ситуации в стране, происходящие в связи с этим процессы, закрепление в Конституции Российской Федерации гарантии на судебную защиту прав и свобод личности вызвали рост активности граждан и юридических лиц по защите своих прав и охраняемых законом интересов. Ежегодно в судах Российской Федерации рассматривается свыше двух миллионов гражданских дел. Около 90 % заявленных исков удовлетворяется судами.

Расширение компетенции судов повлекло за собой увеличение числа исков о восстановлении на работе, выплате заработной платы рабочим и служащим, о признании права собственности. Растет число гражданских дел по спорам о жилище. Следует отметить, что возникает много споров имущественного характера, не известных ранее. Увеличивается и занимает особое место в гражданском судопроизводстве рассмотрение судами жалоб на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц, ущемляющие права и законные интересы граждан.

Сложность задач, стоящих перед судами, множество нарушений, вскрываемых при рассмотрении гражданских дел, вызывают необходимость усиления прокурорского надзора, участия прокурора в рассмотрении гражданских дел, ставят эту отрасль прокурорской деятельности в положение одной из приоритетных отраслей. Вместе с тем, осуществление прокурорского надзора при рассмотрении гражданских дел в суде невозможно без постоянного и эффективного взаимодействия с такими отраслями деятельности, как общий надзор, надзор за следствием и дознанием, надзор за законностью судебных постановлений по уголовным делам.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве — это составная часть деятельности прокуратуры, представляющей собой целостную систему, объединенную единством целей и задач, характеризующуюся взаимодействием, преемственностью и взаимообусловленностью ее основных направлений<sup>58</sup>.

Правовой основой участия прокурора в гражданском судопроизводстве, осуществления надзора за законностью и обоснованностью судебных решений, постановлений, определений по гражданским делам, рассматриваемым как судами общей юрисдикции, так и ар-

---

<sup>58</sup> См.: Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Прокурор в арбитражном процессе // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 57.

битражными судами, является ряд законодательных актов Российской Федерации. Это, в первую очередь, Конституция РФ, которая гарантировала от имени государства защиту прав и свобод человека и гражданина, его законных интересов. Сюда же следует отнести Гражданский кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР, Закон “Об арбитражных судах”, Кодекс законов об административных правонарушениях и др. Задачи прокурорского надзора и основные направления деятельности прокуроров в гражданском судопроизводстве сформулированы в Законе “О прокуратуре Российской Федерации”, в разделе IV которого указано, что прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством, имеет право обратиться в суд с иском заявлением и вступить в дело в любой стадии процесса, если того требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, имеет право на принесение протеста на незаконное или необоснованное судебное постановление в порядке, установленном соответствующим процессуальным законом. Это касается рассмотрения любой категории гражданских дел, в том числе об административных правонарушениях<sup>59</sup>.

Гражданские дела рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в процессуальной деятельности которых имеются существенные различия. Соответственно, отличаются и процессуальное положение прокурора, и характер его деятельности, что нашло отражение в Арбитражном процессуальном кодексе РФ и в нормативных актах, устанавливающих организационные формы прокурорской работы<sup>60</sup>. Однако в целом предмет и задачи прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве едины и вытекают из главного в положении органов прокуратуры “...как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов”<sup>61</sup>.

## II

Предмет и задачи прокурорского надзора при рассмотрении гражданских дел в судебных органах, а отсюда и формы организации работы прокурора в этой отрасли деятельности определены в

---

<sup>59</sup> Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях. СПб., 1997. Гл. III.

<sup>60</sup> См.: ст.ст. 41, 161, 165, 172 Арбитражного кодекса РФ.

<sup>61</sup> См.: ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ”.

названных выше законодательных актах и соответствующих приказах Генерального прокурора Российской Федерации.

В соответствии с требованиями этих нормативных документов прокурорский надзор осуществляется с тем, чтобы:

выполнялись требования закона о всестороннем, полном, объективном и своевременном разбирательстве дела во всех судебных инстанциях;

по каждому делу выносились законные и обоснованные решения, постановления и определения;

решения, определения и постановления суда своевременно, в соответствии с требованиями закона обращались к исполнению;

принятые решения, обращенные к исполнению, эффективно и полно исполнялись соответствующими органами, предприятиями и учреждениями.

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел и надзор за законностью и обоснованностью принимаемых решений осуществляются при строгом соблюдении принципа независимости судей и подчинения только закону.

Исходя из сущности предмета прокурорского надзора, Генеральный прокурор РФ в приказах № 7 от 11.03.92 г. “О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации “О прокуратуре РФ”; № 20 от 28.05.92 г. “Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ”; № 41 от 1.08.95 г. “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе”; № 1 от 5.01.97 г. “Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве” и в ряде специальных указаний определил задачи органов прокуратуры в сфере гражданского судопроизводства.

При формировании задач органов прокуратуры учтено существующее положение с соблюдением законности, место и роль органов прокуратуры в ее соблюдении и укреплении, необходимость и важность взаимодействия всех отраслей надзора<sup>62</sup>.

Основными задачами прокурора применительно к рассматриваемой отрасли являются обеспечение соблюдения:

правового режима в промышленности и сельском хозяйстве;

природоохранного законодательства;

законности при реализации экономической реформы, защита при этом имущественных интересов государства, хозрасчетных

---

<sup>62</sup> См.: Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994. С. 27—64.

прав предприятий и трудовых коллективов, особенно при проведении приватизации;

трудовых прав граждан, выявление фактов необоснованных увольнений, различного рода незаконных удержаний, систематических задержек выплаты заработной платы;

прав несовершеннолетних, интересов семьи, материнства и детства;

жилищных прав граждан;

порядка обжалования в суд неправомερных действий государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права граждан<sup>63</sup>.

При осуществлении надзора и участии в рассмотрении гражданских дел судами, в том числе арбитражными, прокурору следует иметь в виду, что факт удовлетворения 90 % подаваемых исков свидетельствует не только об их обоснованности, но и о том, что имеет место распространенность нарушений законности. Анализ показывает, что 10 % всех дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, это дела по спорам о жилище, удельный вес бракоразводных дел среди всех гражданских дел, рассмотренных судами первой инстанции, составляет 36,7 %<sup>64</sup>, 85 % исков по трудовым спорам удовлетворяется судами, но, как показывает практика, в суд обращается только малая доля потерпевших. Органами прокуратуры ежегодно выявляется более двадцати тысяч нарушений в области трудового законодательства.

В приказе Генерального прокурора РФ № 1 от 5.01.97 г. "Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве" определены основные направления деятельности прокурора по надзору за законностью постановлений по гражданским делам в судах общей юрисдикции, методы и формы работы и реагирования на нарушения законов, указано на необходимость активного участия в рассмотрении дел, использования права на предъявление исков с целью защиты прав, свобод и законных интересов граждан и государства, а также взаимодействия всех отраслей прокурорского надзора.

Прокурор, участвуя в судебном рассмотрении гражданских дел, проверяя дела в порядке надзора, должен соответственно обобщать полученные данные и при наличии оснований решать вопрос о возбуждении в отношении виновных в нарушении закона уголовного преследования, опротестовывать незаконные правовые акты, вносить представления. Это сочетание гражданско-правовых средств и средств общего надзора позволяет пресекать нарушения, получив-

---

<sup>63</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. С. 396, 397.

<sup>64</sup> См.: там же. С. 394.

шие широкое распространение. Так, например, на основе обобщений выявлено более 60,8 тысяч незаконных актов, которые были отменены, а ими были нарушены права миллионов граждан<sup>65</sup>.

Учитывая важность данной отрасли прокурорской деятельности, в органах прокуратуры созданы соответствующие структурные подразделения, обеспечивающие как участие прокурора в судах, так и выполнение надзорных функций. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации для осуществления работы на федеральном уровне, контроля и оказания методической помощи прокуратурам на местах создано Управление по надзору за рассмотрением гражданских дел и Управление по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе. Соответствующие отделы имеются и в прокуратурах субъектов Федерации. В прокуратурах городов и районов эти функции выполняют старшие помощники и помощники прокуроров, их заместители. Возглавляют работу руководители прокуратур, поскольку, как мы уже сказали, здесь особенно важно обеспечить должное взаимодействие разных отраслей, которое заключается в планировании деятельности, обмене информацией, в проведении совместных проверок, в определении наиболее эффективной методики проведения проверок с использованием возможностей каждой отрасли надзора и соответствующих полномочий.

### III

Полномочия прокурора по надзору в гражданском судопроизводстве определены в Законе “О прокуратуре РФ”, уточнены и конкретизированы в соответствующих процессуальных законах — в Гражданско-правовом кодексе РСФСР и Арбитражном процессуальном кодексе РФ. Следует отметить, что в регламентации деятельности прокурора по участию в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами существуют некоторые различия. Поэтому сейчас мы остановимся на общих положениях, а особенности надзорной деятельности в арбитражном процессе осветим ниже.

Прокурору предоставлены достаточно широкие полномочия по участию в гражданском судопроизводстве и осуществлению надзора за законностью судебных решений, постановлений и определений, и их исполнением.

Он вправе в предусмотренных законом случаях, когда требуется защитить права и законные интересы граждан, а также, когда за-

---

<sup>65</sup> Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994. С. 37—39.



тронуты интересы общества и государства, предъявлять в судебные органы иски о защите и восстановлении нарушенных прав.

Прокурор может вступать в дело в любой стадии процесса, давать заключения на основе закона и материалов дела, проверенных в судебном заседании, возбуждать ходатайства в целях полного, всестороннего и объективного исследования обстоятельств, высказывать свое мнение в случае нарушений закона, если они, по его мнению, допущены в судоговорении.

В пределах своей компетенции прокурор обязан проверить все гражданские дела, рассмотренные как с участием прокурора, так и без его участия. Неправосудные решения судов прокуроры вправе и обязаны опротестовывать, обратившись в вышестоящую судебную инстанцию для отмены такого решения.

При поступлении к нему жалобы на решение суда, вступившее в законную силу, прокурор должен истребовать из суда дело для проверки его в порядке надзора и при установлении нарушений опротестовать такое решение, либо представить свои соображения вышестоящему прокурору, правомочному приносить надзорные протесты.

В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента РФ № 567 от 18.04.96 г.<sup>66</sup>, в рамках взаимодействия с органами юстиции и судами прокурор использует данные судебной статистики и материалы судебной практики, что позволяет делать обоснованный анализ рассмотренных гражданских дел, уяснять причины допущенных нарушений закона, принимать соответствующие меры.

#### IV

Деятельность прокурора по участию в рассмотрении гражданских дел судами и осуществлению прокурорского надзора за законностью и обоснованностью решений, постановлений и определений судов строится на основе предоставленных ему полномочий и в соответствии с ними.

Мы отмечали выше, что в органах прокуратуры созданы соответствующие структурные подразделения для выполнения задач рассматриваемой отрасли прокурорского надзора.

Основная работа выполняется прокуратурами районов и городов, поскольку дела о гражданско-правовых спорах, как правило,

---

<sup>66</sup> СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

по первой инстанции рассматриваются городскими и районным судами.

Закон “О прокуратуре РФ” не определяет, по каким гражданским делам прокурор обязан принимать участие в гражданском судопроизводстве. Однако Генеральный прокурор в указании № 48/8 от 16.11.92 г. “Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве” обязал прокуроров участвовать в рассмотрении дел о восстановлении на работе, о выселении без предоставления жилой площади, об освобождении имущества от ареста, по искам граждан к средствам массовой информации о защите чести и достоинства, по жалобам на действия органов управления и должностных лиц.

Гражданско-процессуальный закон предусматривает ряд гражданских дел особой значимости, в рассмотрении которых прокурор принимает обязательное участие. Это дела по жалобам на неправомерности в списках избирателей, о признании гражданина безвестно отсутствующим или умершим, о признании гражданина ограниченно дееспособным (ст.ст. 234, 255, 261 ГПК РСФСР). С участием прокурора также должны быть рассмотрены дела о лишении родительских прав. Разумеется, прокурор должен поддерживать в суде иск или заявление, направленные в суд прокуратурой. Кроме того, прокурор обязан принять участие в рассмотрении дела во всех случаях, когда это признает необходимым суд, который выносит об этом специальное определение (ст. 1 ГПК РСФСР).

При рассмотрении дела прокурор процессуально самостоятелен, высказывает свои соображения и избирает позицию в соответствии с законом и своим убеждением, основанном на материалах конкретного дела.

Одной из важных форм надзора и средством реагирования на нарушения законности является предъявление прокурором иска в порядке гражданского судопроизводства на основании ст. 41 ГПК РСФСР. Прокурор не несет судебных расходов по заявленному иску, суд не вправе отказать ему в принятии искового заявления, к прокурору не может быть предъявлен встречный иск (ст.ст. 86, 129 ГПК РСФСР). Используя свое право на предъявление иска, прокурор должен располагать достоверными сведениями. Это могут быть данные материалов проверки, проведенной в порядке ст. 109 УПК РСФСР, материалов прекращенного уголовного дела<sup>67</sup>. Обращение прокурора с иском зачастую является завершающим этапом надзора

---

<sup>67</sup> См.: Басков В. И. Прокурорский надзор. Гл. VIII § 2.

за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, администрациями городов и районов. Предъявление исков прокурором — это специфическая форма государственного влияния на укрепление законности в целом, особенно в сфере управления и хозяйственной деятельности. Характерны в этом отношении данные о предъявлении исков в арбитражные суды, количество и обоснованность которых постепенно возрастает. В 1995 г. прокуроры предъявили 3428 исков (на 44 % больше, чем в 1994 г., и из них 87 % были удовлетворены). В возмещение ущерба, причиненного нарушением государственных и общественных интересов, в 1995 г. взыскано более 1,9 трлн рублей<sup>68</sup>.

Прокурор, проверяя дела, проводя обобщения и анализ, принимая соответствующие меры, в том числе совместно с другими правоохранительными органами, органами юстиции и судом, способствует укреплению законности и предупреждению преступности, а также решает важные вопросы по соблюдению и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина<sup>69</sup>.

Надзор за исполнением законов при рассмотрении гражданских дел в судах кассационной инстанции осуществляют прокуроры отделов по надзору за исполнением законов по гражданским делам прокуратур субъектов Федерации. Они имеют право участвовать в рассмотрении дела в кассационной инстанции, давать заключения в целом по делу, а не только в пределах протеста или жалобы. Как правило, прокурор вступает в дело, рассматриваемое по протесту прокурора, а также в дела, перечисленные в Указании Генерального прокурора от 16.11.92 г. № 48/8.

Кроме того, прокуратуры субъектов Федерации проводят аналитическую и методическую работу, осуществляют контроль за работой нижестоящих прокуратур, оказывают им необходимую помощь.

## V

Процедура разрешения арбитражными судами гражданско-правовых споров несколько отличается от процедуры в судах общей юрисдикции. Это обусловлено характером рассматриваемых гражданских дел и тем, что субъектами споров являются юридические лица.

---

<sup>68</sup> Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Указ. соч. С. 56, 57.

<sup>69</sup> Рохлин В. И., Стуканов А. . Указ. соч. Гл. II.

Соответственно, имеет свою специфику и прокурорский надзор в арбитражном судопроизводстве. Это касается участия прокурора в арбитражном процессе, процедуры проверки и истребования дел в порядке надзора, что не было урегулировано в законе должным образом, вызывало определенные споры и сейчас регламентировано совместным Указанием Председателя Высшего арбитражного суда и Генерального прокурора РФ от 31.06.95 г. № 38-5-95 “О порядке истребования, направления (выдачи) арбитражных дел в органы прокуратуры” и информационным письмом Генеральной прокуратуры РФ от 2.08.95 г. № 38-15/1-95 “О практике использования прокурорами полномочий по предъявлению исков в арбитражные суды и участию в их рассмотрении”.

Как правило, участие в рассмотрении дел арбитражным судом и надзор за законностью принимаемых судебных решений осуществляют прокуратуры субъектов Федерации, в которых созданы соответствующие управления и отделы по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе. Формирование этих подразделений на местах практически завершается.

В приказе № 59 от 24.10.96 г. Генеральный прокурор РФ подчеркнул особую важность участия прокурора в арбитражном процессе, в подготовке материалов для предъявления исков по защите государственных и общественных интересов, отметил, что этой работой должны заниматься также подразделения общего надзора, районные и городские прокуроры, а в необходимых случаях и прокуроры специализированных прокуратур.

Основным направлением деятельности управлений и отделов по обеспечению и участию прокуроров в арбитражном процессе является подготовка материалов и предъявление исков, обеспечение участия прокурора при их рассмотрении. Обязанности названных подразделений определены в приказе Генерального прокурора РФ № 41 от 1.08.95 г. “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе”.

## **Л е к ц и я 11**

### **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

#### ***П л а н***

- I. Правовые основы надзора и организация работы.*
- II. Предмет прокурорского надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних.*

- III. Полномочия и средства прокурорского надзора.*  
*IV. Прокурорский надзор в судопроизводстве и воспитательно-трудовых учреждениях для несовершеннолетних.*

#### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс о браке и семье РСФСР.
3. Кодекс законов о труде РФ.
4. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях.
5. Гражданский кодекс РФ.
6. Уголовный кодекс РФ.
7. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.
8. Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
9. Президентская программа “Дети России” // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 799.
10. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. IX.
11. Васильев В. Л., Джандиери А. С., Рохлин В. И. Особенности расследования преступлений несовершеннолетних: Учебное пособие. Л., 1980.
12. Дворянский А. М., Минина С. П., Рохлин В. И., Сопраньков Г. А. Надзор районного (городского) прокурора за соблюдением законности при расследовании преступлений. СПб., 1995. Гл. IV § 3.
13. Занятость населения и социально-правовая защита граждан в Российской Федерации. СПб., 1994. Т. I. Гл. IV; Т. II. Гл. IX.
14. Минина С. П. Охрана прав несовершеннолетних по законодательству Российской Федерации. СПб., 1994.
15. Минина С. П. Закон и несовершеннолетние граждане России. СПб., 1996.

#### I

Конституция Российской Федерации провозгласила основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (п. 2 ст. 17) и гарантирует, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (п. 1 ст. 38).

Забота о детстве, о несовершеннолетних, обеспечение их прав и свобод, установленных главой второй Конституции РФ,— это приоритетное направление деятельности государства.

Законодательные акты Российской Федерации, в частности, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс РФ, Кодекс о браке и семье РСФСР, Кодекс законов о труде РФ и другие, специально выделяют разделы и статьи, регламентирующие особое положение детей и несовершеннолетних, защиту их прав и интересов как при расследовании и судебном рассмотрении дел с их участием или затрагивающих их интересы, так и при рассмотрении семейных, наследственных, жилищных и трудовых вопросов, положения и взаимоотношений в семье.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ” прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и

гражданина, что конкретизируется положениями других статей этого Закона. Так, в п. 4 ст. 27 сказано, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших, а также вправе вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав и свобод человека и гражданина. Закон устанавливает обязательное участие прокурора при рассмотрении в судах дел, касающихся прав и интересов несовершеннолетних.

Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ “О задачах органов прокуратуры по повышению эффективности надзора за исполнением законов о несовершеннолетних” от 18.05.95 г. № 10.

Необходимость такого приказа обусловлена проявлением правового нигилизма, что сказывается в деле защиты интересов несовершеннолетних; социально-экономической обстановкой в стране, отражающейся на положении семей, которые не могут часто обеспечить нормальное воспитание детей и создать им необходимые условия, что породило рост беспризорности и безнадзорности детей, упущения в системе школьного образования; падением морали и нравственности общества, сказавшимся на отношении к детям и проявившемся в серьезных нарушениях их прав и интересов, что в свою очередь вызвало наряду с ростом общей преступности значительный рост преступности несовершеннолетних, причем нередко преступления совершаются вместе со взрослыми, при их подстрекательстве, тяжкие и опасные.

Как показывает практика, органы государственной власти и управления, ведомства, на которые законом возложены обязанности по охране прав и интересов несовершеннолетних, контроль за проведением законов в жизнь, не выполняют должным образом свои обязанности, а иногда используют отпускаемые на это средства не по назначению.

Нарушения законности приводят к тяжким последствиям, к преступлениям как со стороны несовершеннолетних, так и в отношении них.

Это требует особого внимания органов прокурорского надзора, для осуществления которого имеется достаточная правовая основа.

В органах прокуратуры созданы специальные подразделения (отделы, группы), а в низовых звеньях прокуратуры выделяются работники, на которых возлагается осуществление надзора в этом направлении. В основном это надзор за исполнением законов соответствующими органами и должностными лицами, включая контролирующие органы местных администраций. С другой стороны — это работа по координации различных отраслей прокурорского надзора и правоохранительных

органов, которые обязаны осуществлять контроль за соблюдением законодательства о несовершеннолетних, защите их прав, в частности, органов внутренних дел. Генеральный прокурор РФ обязывает обращать внимание на эти вопросы в деятельности всех отраслей прокурорского надзора: при надзоре за следствием и дознанием; при участии в рассмотрении дел судами и надзоре за законностью судебных постановлений; при надзоре за соблюдением законности в местах лишения свободы и учреждениях, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы и, особенно, при осуществлении общего надзора, объектами которого особенно часто нарушаются законы о несовершеннолетних.

## II

Предметом прокурорского надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних является:

соблюдение прав и интересов несовершеннолетних в различных областях государственной, экономической, культурной и семейной жизни со стороны соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий;

соблюдение прав и интересов несовершеннолетних со стороны родителей и лиц, осуществляющих воспитание несовершеннолетних;

соблюдение прав, свобод и интересов несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных ими преступлениях, правонарушениях или дел о защите их интересов;

выявление причин и условий, которые, являясь нарушением законов, способствуют совершению несовершеннолетними преступлений и правонарушений, либо преступлений и правонарушений в отношении несовершеннолетних.

Практика показывает, что наиболее распространены нарушения жилищных прав несовершеннолетних, их прав на неприкосновенность личности, трудовых прав, при приеме на работу и установлении порядка и режима рабочего времени, права на образование.

Известны многочисленные факты нарушений интересов подростков при продаже и обмене жилой площади, когда не выполняются требования закона о сохранении жилой площади за детьми, которые в силу тех или иных обстоятельств воспитываются в детских домах. При приеме подростков на работу нарушаются установленные законом ограничения на продолжительность рабочего дня, к допуску на определенные работы; нарушается порядок и сроки выплаты пособий на детей и т. п.

Часто нарушается процессуально установленный порядок при расследовании дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними.

Генеральный прокурор РФ в названном выше Приказе отмечает, что органы прокуратуры действуют в отрыве от реальных проблем, не всегда используют имеющиеся полномочия и средства прокурорского надзора.

Задачи органов прокуратуры состоят в улучшении этой работы, в необходимости использования возможностей контролирующих органов, в надзоре за соблюдением законов органами, которые в силу своего положения должны заниматься охраной прав и интересов несовершеннолетних: отделами образования, органами опеки и попечительства, администрацией городов и районов. Одной из главных проблем, связанных с исполнением законов о несовершеннолетних, является борьба с безнадзорностью несовершеннолетних. На органы прокуратуры возложен надзор за соблюдением законов в деятельности инспекций по делам несовершеннолетних.

Прокурору надлежит систематически проверять законность в деятельности приемников-распределителей, учебно-воспитательных учреждений, а также в работе органов милиции по контролю за подростками, ведущими антиобщественный образ жизни, склонных к правонарушениям. Особенно важно при этом выявлять лиц, вовлекающих несовершеннолетних в преступную деятельность.

### III

Прокуроры обладают достаточно широкими полномочиями, которые они могут использовать в защите интересов несовершеннолетних. Закон предоставляет им общенадзорные, гражданско-правовые, уголовно-правовые, уголовно-исправительные и другие средства для обнаружения и устранения нарушений.

При выявлении незаконных правовых актов или действий должностных лиц прокурор опротестовывает их, а если нарушения носят устойчивый характер,— вносит представления, ставя вопрос об устранении нарушений, о дисциплинарной ответственности виновных лиц. В случаях, если эти нарушения подпадают под действие административно-правовых норм, прокурор возбуждает административное преследование. Если выявленные нарушения, в частности, в области трудовых правоотношений, прав в семье, жилищных прав, содержат признаки уголовно наказуемых деяний (например, жестокое обращение с детьми, нарушение норм, регулирующих условия труда), прокурор возбуждает уголовное дело.

Прокурору предоставлено право, защищая права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего, самостоятельно обращаться в



суд с иском о лишении родительских прав, отмене усыновления, возврате ребенка родителям, восстановлении права на жилье и в некоторых других случаях.

Прокурор имеет право на основании имеющихся данных ставить вопросы о принятии мер по устранению и предупреждению нарушений на координационных совещаниях правоохранительных органов, заседаниях коллегии прокуратуры.

#### IV

Из всех нарушений законности, допускаемых несовершеннолетними, наиболее опасными являются уголовные преступления. За последние годы число правонарушений, совершенных несовершеннолетними, резко увеличилось и продолжает расти. Такое положение требует усиления прокурорского надзора за соблюдением законности при расследовании. При этом должны учитываться особенности правовой регламентации уголовной ответственности несовершеннолетних. В настоящее время изменилась подследственность дел о преступлениях несовершеннолетних. Если до 1997 г. дела этой категории были подследственны следователям органов внутренних дел, то после внесенных изменений в ст. 126 УПК РСФСР ряд категорий преступлений, совершенных несовершеннолетними (как и в целом названные в законе виды преступлений), подследственны следователям прокуратуры.

Круг вопросов, подлежащих проверке при осуществлении надзора по делам несовершеннолетних, формируется на основании требований закона. К ним относятся:

соблюдение закона о подследственности, особенно при возбуждении уголовных дел;

соблюдение требований о возрастных границах уголовной ответственности, с учетом положений ст. 20 УК РФ о том, что подлежит прекращению уголовное дело в отношении несовершеннолетнего, если, хотя он и достиг возраста, после которого может наступать уголовная ответственность, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими;

возможность прекращения уголовного дела в соответствии со ст. 8 УПК РСФСР и ст. 90 УК РФ с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

необходимость установления точного возраста обвиняемого, в том числе в порядке, установленном для случаев, когда не имеется соответствующих документов — через судебно-медицинскую экспертизу;

соблюдение прав, предоставленных несовершеннолетнему в части защиты его интересов при задержании в качестве подозреваемого, предъявлении обвинения, избрании меры пресечения, решении вопроса о порядке допроса (участие педагога, законного представителя, в необходимых случаях специалиста-психолога);

соблюдение следователем, органами милиции, органами, осуществляющими ОРД, требований изучения личности несовершеннолетнего, условий его жизни и воспитания, окружения (с целью установления взрослых организаторов, подстрекателей, которые часто уходят от ответственности, подставляя несовершеннолетних как основных фигурантов преступления);

выявление причин и условий, способствовавших совершению преступлений.

В соответствии с Приказом № 44 Генерального прокурора РФ “О повышении качества и эффективности участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства в условиях судебной реформы” участие прокурора при рассмотрении судом уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних обязательно, хотя в УПК РСФСР этого не предусмотрено. Поэтому прокурор должен тщательно изучать такие уголовные дела, чтобы в ходе судебного разбирательства активно способствовать правильному их разрешению.

Особое место в деятельности прокуратуры по охране прав и интересов несовершеннолетних занимает надзор за соблюдением законности в воспитательных и воспитательно-трудовых учреждениях для несовершеннолетних.

Осуществляя эту функцию, прокурор исходит из положений Закона “О прокуратуре РФ”, требований уголовно-исполнительного законодательства, других нормативных актов, регламентирующих эти вопросы.

В первую очередь подлежат проверке условия содержания, трудового устройства, организация воспитательной работы и образовательной деятельности, что, несомненно, требует от прокурора знания основ психологии и педагогики. В предмет надзора должен быть включен весь комплекс мероприятий, направленных на исправление и перевоспитание несовершеннолетнего.

Не должны ущемляться права несовершеннолетнего: на неограниченность переписки с родными и близкими, свидания, телефонные переговоры, краткосрочный отпуск, условно-досрочное освобождение. Контролю подлежит законность деятельности специальных комиссий, наблюдающих за работой соответствующих учреждений, в частности,

решения таких комиссий о возможности оставления лица, достигшего 18-ти лет, в воспитательной колонии до достижения им 20-ти лет.

Для успешной борьбы с правонарушениями несовершеннолетних и нарушениями законов в отношении их законных прав и интересов необходимо взаимодействие всех структур, осуществляющих прокурорскую деятельность в сфере, связанной с несовершеннолетними.

## **Л е к ц и я 12**

### **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ, ОБРАЩЕНИЙ И ЖАЛОБ ГРАЖДАН. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ И ПРОПАГАНДЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

#### **П л а н**

*I. Правовые основания прокурорского надзора за законностью разрешения обращений, заявлений и жалоб граждан.*

*II. Предмет и задачи прокурорского надзора за разрешением обращений, заявлений и жалоб.*

*III. Организация работы по разрешению обращений, заявлений и жалоб граждан в органах прокуратуры.*

*IV. Организация работы по совершенствованию законодательства и пропаганде законов органами прокуратуры.*

#### **РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.
3. Гражданско-процессуальный кодекс РФ.
4. Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
5. Арбитражный процессуальный кодекс РФ.
6. О прокуратуре Российской Федерации, в редакции Федерального закона от 17.11.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
7. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.95 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
8. О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы: Указ Президента РФ от 6.06.96 г. № 810 // СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.
9. Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. X, XI.
10. Дегтярев Н. Ф. Радостями с нами не делаются // Законность. 1996. № 3. С. 29—32; За строкой — людские беды // Законность. 1997. № 6. С. 28—31.
11. Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Прокурор в арбитражном процессе // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 56—68.
12. Миронов М. Письма во власть // Российская газета. 1995. 23 мая.
13. Скуратов Ю. И. Единому фронту борьбы с преступностью — альтернативы нет // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 7—3.

## I

Конституция Российской Федерации провозгласила, что “Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления” (ст. 33) и “...каждому должна быть предоставлена возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом” (п. 2 ст. 24).

В соответствии с этими положениями Конституции в ряде законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ установлен порядок рассмотрения обращений, заявлений и жалоб граждан по различным вопросам, причем не только государственными органами и органами местного самоуправления, но и общественными и частными предприятиями и организациями.

Такой подход совершенно правилен, ибо в заявлениях и жалобах граждан может быть указано на такие нарушения закона или установленного порядка, которые касаются, на первый взгляд, только заявителя, но они могут затрагивать интересы широкого круга лиц. Таким образом, соблюдается принцип, согласно которому “права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими” (ст. 18 Конституции РФ).

Законодатель, определяя основные направления деятельности органов прокуратуры, особо выделяет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В ст. 10 Закона “О прокуратуре РФ” регламентирован порядок рассмотрения и разрешения обращений, заявлений и жалоб, поступающих в органы прокуратуры. В соответствии с ним жалобы, заявления и обращения должны быть разрешены в порядке и сроки, установленные федеральным законодательством, дан мотивированный ответ, в случае отказа в удовлетворении заявления или жалобы, разъяснено, в каком порядке и кому может быть обжаловано принятое решение. Запрещается пересылка жалобы, заявления или обращения на рассмотрение и разрешение в орган или должностному лицу, действия которого обжалуются.

Порядок рассмотрения обращений, заявлений и жалоб иными органами, организациями, учреждениями предусмотрен в ряде законов, в частности, в ст. 109 УПК РСФСР, в ст. 5 Закона “Об оперативно-розыскной деятельности”, в Гражданско-процессуальном и Арбитражном процессуальном кодексах Российской Федерации, в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, в Кодексе законов о труде РФ и др.

Указом Президента РФ от 6.06.96 г. № 810 “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы” установлено, что сообщения в средствах массовой информации о нарушении законодательства, неисполнении судебных решений работниками федеральных органов и местной администрации должны быть рассмотрены в трехдневный срок и в двухнедельный срок направлен ответ в средство массовой информации, поместившее публикацию. Генеральной прокуратуре РФ поручено усилить надзор за исполнением законов государственными органами и принимать решительные меры к лицам, допускающим нарушение этого Указа, законов и нормативных актов, обязательных к исполнению.

Генеральный прокурор РФ, осуществляя руководство органами прокуратуры и определяя главные направления работы, издал в связи с этим ряд приказов и указаний. В частности, Указание № 50/7 от 12.08.96 г. “О дополнительных мерах органов прокуратуры по обеспечению дисциплины в системе государственной службы”, в котором потребовал уделять особое внимание рассмотрению обращений, заявлений и жалоб граждан, а также сообщений в средствах массовой информации органами прокуратуры и иными органами государственной власти и управления. На заседании Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 3.10.96 г. был заслушан доклад “О работе органов прокуратуры Российской Федерации по рассмотрению обращений граждан” и принято специальное постановление.

Таким образом, Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативные акты являются правовой базой и основанием осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности при рассмотрении и разрешении обращений, заявлений, жалоб граждан.

## II

Предметом прокурорского надзора за рассмотрением и разрешением обращений, заявлений и жалоб граждан с учетом требований ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ” является:

соблюдение прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ;

обеспечение надлежащего, в соответствии с законом, справедливого и обоснованного разрешения заявлений и жалоб во всех государственных федеральных и местных органах власти и управления, в общественных организациях, в коммерческих учреждениях, предприятиях независимо от форм собственности;

исполнение требований указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации о своевременном рассмотре-

нии публикаций в средствах массовой информации, особенно связанных с обращениями и жалобами, письмами и заявлениями граждан;

обеспечение неуклонного соблюдения порядка и сроков рассмотрения жалоб, заявлений и обращений;

организация надлежащего рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений граждан, поступающих в органы прокуратуры. Без этого невозможно и обеспечение соответствующего надзора, поскольку именно в органы прокуратуры, как правило, обращаются граждане в связи с нарушением их конституционных прав.

Практика последних лет показывает, что пока число обращений граждан в органы прокуратуры более чем в 10 раз превышает число заявленных исков в суды. Это объясняется не только тем, что рассмотрение дел в судах длительно и громоздко, но и тем, что во многих случаях платно (уплата госпошлины). Так, в 1993 г. в органы прокуратуры обратилось 181 229 граждан по вопросу незаконности правовых актов, в том числе в связи с нарушениями трудового законодательства — 42 101; закона о занятости — 1758; жилищного законодательства — 41 167; по пенсионным вопросам — 8552 и т. п. При этом каждое пятое обращение было удовлетворено. Как правило, жалобы разрешались в установленный законом срок<sup>70</sup>.

В 1996 г. рост числа обращений с жалобами в органы прокуратуры по сравнению с 1995 г. составил 4,1 %, а в аппарат Генеральной прокуратуры РФ — 7,7 %<sup>71</sup>.

Причиной этого является не только нестабильная экономико-политическая обстановка в стране, но и изменения в законодательстве, изъяны в судебной и иной правоприменительной практике, отсутствие четкого законодательства о работе с обращениями и жалобами граждан и ряд других. Следует отметить, что почти треть жалоб — это жалобы на незаконность правовых актов, 29 % жалоб — на действия следователей и органов дознания, 10 % — на судебные решения по уголовным и гражданским делам. Удельный вес обоснованных жалоб в целом по Российской Федерации составил 25,9 %, хотя в 1996 г. и снизился на 4,6 %. Причем удовлетворяются каждые две жалобы из пяти по нарушениям трудового законодательства, каждая третья — по вопросам занятости, каждая четвертая — по вопросам пенсионного законодательства и земельной реформы<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> См.: Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994. С. 37.

<sup>71</sup> Дегтярев Н. Ф. За строкой — людские беды // Законность. 1997. № 6. С. 28.

<sup>72</sup> Там же.

Большое количество жалоб поступает на нарушение сроков рассмотрения обращений, волокиту с их разрешением и направлением ответов, в том числе и судами по гражданским делам (нарушение ст. 99 ГПК РСФСР). Разрешение жалоб с нарушением установленных сроков допускается и в органах прокуратуры<sup>73</sup>.

Анализ правовой базы, предмета надзорной деятельности и практики разрешения заявлений и жалоб граждан позволяет определить задачи этой отрасли прокурорского надзора. По нашему мнению, эта деятельность должна осуществляться в двух направлениях:

*надзор за законностью рассмотрения и разрешения жалоб и обращений, поступающих в поднадзорные прокуратуре государственные, общественные и иные организации, предприятия и учреждения.* При этом важно как осуществлять надзор за соблюдением порядка учета, движения и разрешения жалоб, так и устанавливать, по каким вопросам подаются жалобы, в связи с чем, какие и кем допущены нарушения законности. Здесь необходимо сочетание надзора за законностью правовых актов и действий должностных лиц и надзора за законностью, обоснованностью и своевременностью рассмотрения жалоб, аргументированностью принимаемых решений. При этом, исходя из единства прокурорского надзора, важно взаимодействие различных отраслей прокурорской деятельности;

*надлежащая организация работы по учету, рассмотрению и разрешению жалоб в органах прокуратуры* в соответствии с требованиями Закона “О прокуратуре РФ”. Это означает, во-первых, изучение по каждому обращению причин допущенных нарушений, во-вторых, принятие надлежащих мер для их устранения и исключения возможности повторения и, наконец, в-третьих, направление аргументированных ответов заявителям (независимо от того, удовлетворена жалоба или нет; в случае отказа в удовлетворении это особенно важно).

### III

Решение задач, вытекающих из предмета рассматриваемой отрасли надзора, требует должной организации работы органов прокуратуры. Этим вопросам посвящен ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации, например, приказы № 20 от 28.05.92 г. “Об организации надзора и управления в органах про-

---

<sup>73</sup> Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. С. 37, 38.

куратуры Российской Федерации”, № 33 от 30.07.92 г. “О порядке рассмотрения жалоб, писем, заявлений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации”.

В Генеральной прокуратуре РФ работу с заявлениями и сообщениями граждан осуществляют отдел писем и приемная, а также организационно-контрольное управление. Аналогичные подразделения созданы в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним, или эти функции выполняет помощник прокурора. В районных, городских и приравненных к ним специализированных прокуратурах рассмотрение поступающих жалоб возлагается на руководителя прокуратуры. По его поручению соответствующий работник рассматривает жалобы и обращения граждан и докладывает затем материалы и свои выводы прокурору, за подписью которого или его заместителя и направляется ответ гражданину.

Организация работы по рассмотрению и разрешению жалоб, по осуществлению надзора за соблюдением законности при их рассмотрении в других организациях, предприятиях, учреждениях имеет целью своевременность, законность и обоснованность принятия решений и эффективность надзора, а также использование для надзорных целей результатов анализа и обобщения жалоб<sup>74</sup>.

Для обеспечения безусловного соблюдения сроков рассмотрения жалоб и заявлений органами прокуратуры исключительно важное значение имеет четко и в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ поставленный учет жалоб и контроль за их прохождением.

При рассмотрении жалобы должны быть проанализированы все доводы и аргументы заявителя, в случае необходимости организована проверка, изучен соответствующий закон (законы), получены объяснения должностных лиц.

Периодически, как правило, ежеквартально, должно проводиться обобщение жалоб: по каким вопросам поступали, какие нарушения и где выявлены, имеются ли в прокуратуре материалы о подобного рода нарушениях, в том числе на тех предприятиях, в учреждениях, организациях, откуда поступили жалобы. Одновременно проверяются сроки разрешения жалоб, изучаются повторные жалобы и причины их поступления, особенно, если в первом случае жалоба была отклонена, а при повторном рассмотрении удовлетворена. Результаты такого анализа и анализа состояния законности в целом могут быть использованы, во-первых, при принятии мер

---

<sup>74</sup> См.: Басков В. И. Указ. соч. Гл. XI.



прокурорского реагирования с целью устранения нарушений законности, во-вторых, при определении, где следует провести проверки и по каким вопросам: по конкретным нарушениям, по соблюдению порядка и сроков разрешения жалоб и обращений и т. д. Эти данные позволят правильно планировать работу, проводить проверки в порядке надзора там, где имеются нарушения, чтобы принять меры к их устранению. Тем самым будут соблюдаться положения закона и требования Генерального прокурора РФ о проведении проверок при наличии определенных материалов, сигналов и данных о нарушениях.

Проверяя соблюдение законности при рассмотрении и разрешении жалоб, заявлений и обращений граждан, прокурор вправе использовать все полномочия, предоставленные ему в соответствии со ст.ст. 22, 27, 33 и 47 Закона “О прокуратуре РФ”, и использовать формы реагирования, названные в ст.ст. 23—25 этого Закона. При разрешении заявлений, связанных с преступлениями, прокурор также исходит из полномочий, предоставленных ему уголовно-процессуальным законом.

Разрешая жалобы, поступающие в прокуратуру, проверяя соблюдение законности при рассмотрении и разрешении жалоб в других органах и организациях, прокурору следует особое внимание уделять защите прав и интересов тех граждан, которые в силу возраста, состояния здоровья, зависимости сами не могут защитить свои интересы. Если установлены факты нарушения законности, необходимо принимать меры не только по восстановлению прав заявителя, но и устранять причину допущенного нарушения, в частности, опротестовывать и добиваться отмены незаконного акта, ликвидации практики работы, которая, по мнению прокурора, не соответствует закону и прямо нарушает его, ставя вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц.

Вмешательство прокурора необходимо и тогда, когда полномочий других органов для устранения нарушения недостаточно. Весьма эффективным является обращение прокурора в суд, в том числе и для взыскания с виновного лица материального и морального вреда.

Такая организация работы, применение всех методов выявления нарушений законности и использование предусмотренных законом средств и форм прокурорского реагирования будут способствовать укреплению законности, большей защите прав, свобод и законных интересов граждан и, что немаловажно,— повышению авторитета закона и органа по надзору за законностью — прокуратуры.

## IV

Деятельность органов прокуратуры по разрешению жалоб и по надзору за соблюдением законности при их рассмотрении другими органами и организациями несомненно будет способствовать пропаганде законов, совершенствованию законодательства.

Пропаганда законов — одно из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры, поскольку, хотя незнание законов и не освобождает от ответственности, однако, их знание и понимание не только помогает законопослушному гражданину избежать их нарушения, но и понять, если его права нарушены, куда, каким образом обратиться, чего и какими мерами он вправе добиваться для защиты своих прав, восстановления нарушенного интереса, возмещения вреда.

В деятельности органов прокуратуры используются такие формы правовой пропаганды, как выступления в печати и других средствах массовой информации, встречи с журналистами, проведение “круглых столов” и вечеров вопросов и ответов, выступления с лекциями и докладами перед населением, трудовыми коллективами, проведение занятий по правовым вопросам, внесение протестов и представлений, поскольку в этих документах также дается разъяснение законодательства.

Высокой трибуной для разъяснения законодательства является выступление прокурора в суде по уголовным и гражданским делам, в том числе по делам, которые рассматриваются по иску прокурора<sup>75</sup>.

Проводя проверки соблюдения законности, рассматривая и разрешая жалобы, обобщая материалы рассмотрения дел в суде и данные расследования, прокурор получает сведения о том, как действует закон, в чем его недостатки, что следует менять, какой закон и почему ущемляет конституционные права граждан, по каким вопросам имеется пробел в законодательстве, на каком уровне — федеральном или субъекта Федерации — этот пробел должен и может быть восполнен<sup>76</sup>.

Прокуроры в соответствии с Конституцией РФ не имеют права законодательной инициативы, однако на основании имеющихся у них данных вправе вносить через прокурора субъекта Федерации

---

<sup>75</sup> Басков В. И. Указ. соч. Гл. X §§ 1, 5.

<sup>76</sup> В силу п. 6 ст. 35 Закона “О прокуратуре РФ” Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле, для решения вопроса о конституционности этого закона.

или Генерального прокурора РФ в органы, обладающие такими полномочиями, предложения об отмене, изменении, дополнении действующего закона или, если возникает такая необходимость, о принятии нового закона.

Прокуроры субъектов Федерации и Генеральный прокурор РФ по поручению (просьбе) соответствующих органов принимают участие в подготовке законодательных актов, дают свои отзывы, замечания, предложения по проектам законов и тем самым принимают участие в совершенствовании законодательства.

Свои предложения об изменении действующего законодательства прокуроры высказывают также в информационных сообщениях о состоянии законности, которые они, выполняя требование п. 2 ст. 4 Закона “О прокуратуре РФ”, представляют органам государственной власти субъектов Федерации и Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации уделяет этому вопросу постоянное внимание. 9.08.96 г. на заседании Коллегии Генеральной прокуратуры РФ был рассмотрен вопрос “Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства”.

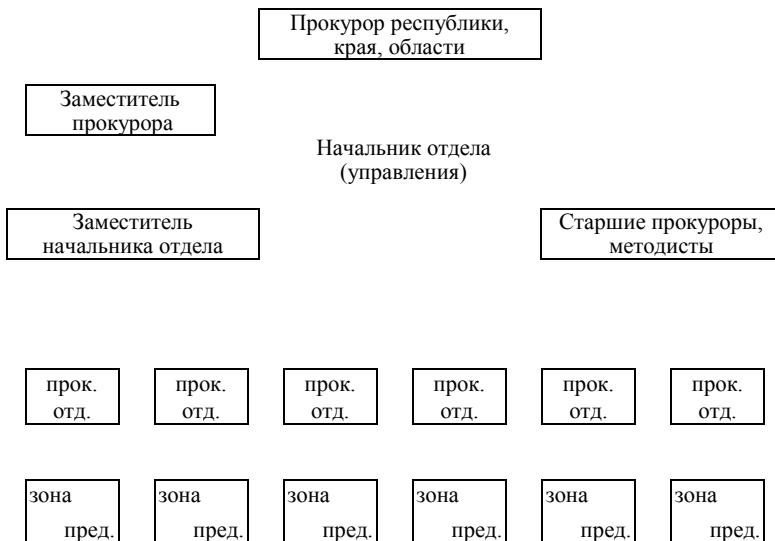
Коллегия потребовала от всех прокурорских работников при выявлении пробелов и недостатков законодательства вносить необходимые предложения Генеральному прокурору или соответствующему прокурору субъекта Федерации, если это касается вопросов, решаемых в субъекте Федерации, а также предложила вести учет законодательно-нормативных актов и усилить работу по разъяснению и пропаганде законодательства.

Все это позволяет повышать эффективность прокурорского надзора, его действенность, способствует решению той главной задачи, достижению той цели, ради которой и созданы органы прокуратуры — осуществлять надзор за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

## СТРУКТУРА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛОМ  
(УПРАВЛЕНИЕМ) ПРОКУРАТУРЫ**



**Обозначения:**

- субординационные связи;
- реординационные связи;
- координационные связи.

**СТРУКТУРА ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



альной, экономической сферах и международных отношениях)

Отдел реабилитации жертв  
политических репрессий

прокуратура

Центр информации и  
общественных связей

## СОДЕРЖАНИЕ

Л е к ц и я 1. Предмет и система курса “Прокурорский надзор”.....	3
Л е к ц и я 2. Создание и развитие органов прокуратуры в России.....	11
Л е к ц и я 3. Принципы организации и деятельности прокуратуры. Формирование кадров прокурорско-следственных работников.....	20
Л е к ц и я 4. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	35
Л е к ц и я 5. Прокурорский надзор за законностью правовых актов и исполнением законов представительными (законодательными) органами, органами исполнительной власти, управления, предприятиями, общественными объединениями и должностными лицами.....	43
Л е к ц и я 6. Прокурорский надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами дознания и предварительного следствия.....	52
Л е к ц и я 7. Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.....	61
Л е к ц и я 8. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел и прокурорский надзор за законностью судебных постановлений по уголовным делам.....	70
Л е к ц и я 9. Прокурорский надзор за соблюдением законности в местах содержания под стражей, при исполнении наказаний в виде лишения свободы, иных мер принудительного характера, назначаемых судом.....	78
Л е к ц и я 10. Участие прокурора в рассмотрении судом гражданских дел. Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве.....	86
Л е к ц и я 11. Прокурорский надзор за соблюдением законов о несовершеннолетних.....	96
Л е к ц и я 12. Прокурорский надзор за соблюдением законности при рассмотрении заявлений, обращений и жалоб граждан. Деятельность органов прокуратуры по совершенствованию и пропаганде законодательства.....	103



**Виктор Иванович РОХЛИН,**  
доктор юридич. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ, действительный член  
Международной академии наук экологии  
и безопасности жизнедеятельности,  
ст. советник юстиции

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Курс лекций*

ЛР № 020979 от 17 апреля 1995 г.

*Редакторы Н. В. Бибикова, Н. Я. Ёлкина, Т. И. Сюльгина  
Компьютерный набор Ю. А. Веселова, Н. В. Валерьянова  
Компьютерная верстка Н. В. Валерьянова, Ю. А. Веселова  
Корректоры Ю. А. Веселова, Н. В. Валерьянова*

Подписано к печати 27.08.98 г. Печ. л. 7,0. Уч.-изд. л. 7,0.  
Тираж 500 экз. (1-й завод 1—200). Заказ 1316.

Редакционно-издательский отдел  
Санкт-Петербургского юридического института  
Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории  
Санкт-Петербургского юридического института

Генеральной прокуратуры РФ