

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Академия управления МВД России

Б. Я. Гаврилов, А. В. Красильников, А. В. Образцов

Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел

Учебное пособие

Москва • 2018

УДК 35.072.2

ББК 67.72

Г12

Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России

Рецензенты: *Т. Ю. Ворожейкина*, заместитель начальника отдела ведомственного, межведомственного взаимодействия и организации процессуальной деятельности дознания – начальник отделения по рассмотрению жалоб и обращений граждан Управления по организации дознания МВД России, подполковник полиции; *А. Н. Шишкин*, заместитель начальника СУ УМВД России по Владимирской области, полковник полиции.

Г12 **Гаврилов Б. Я.** Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / Б. Я. Гаврилов, А. В. Красильников, А. В. Образцов. – М. : Академия управления МВД России, 2017. – 68 с.

ISBN 978-5-906942-49-4

В настоящей работе на основе действующего законодательства, обобщения, анализа эмпирических данных, а также прокурорской, следственной и судебной практики предпринята попытка обобщить и охарактеризовать современное состояние основных положений законодательства, регулирующего прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 35.072.2

ББК 67.72

ISBN 978-5-906942-49-4

© Академия управления МВД России, 2018

Оглавление

Введение	5
Глава I. Правовые основы и организация деятельности прокуратуры Российской Федерации	6
§ 1. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации.	6
§ 2. Предмет и система курса «Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел»	10
Глава II. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел Российской Федерации (общий надзор)	14
§ 1. Сущность, задачи, предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (общий надзор)	14
§ 2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов	20
§ 3. Организация надзорной деятельности органами прокуратуры.	26
Глава III. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел Российской Федерации	31
§ 1. Правовая основа прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	31
§ 2. Понятие и сущность прокурорского надзора за исполнением законов оперативными подразделениями органов внутренних дел	32
§ 3. Предмет и объекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД	34
§ 4. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД	36

Глава V. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России	38
§ 1. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России	38
§ 2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России на стадии возбуждения уголовного дела	40
§ 3. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России на стадии предварительного расследования	44

Глава VI. Прокурорский надзор за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых и специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту	48
§ 1. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания	48
§ 2. Задачи и объекты прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания	49
§ 3. Порядок осуществления прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания	52

Заключение	57
-------------------	-----------

Список литературы	58
--------------------------	-----------

Введение

В настоящее время в Академии управления МВД России в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «Магистр») преподается курс дисциплины «Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел».

Цель преподавания курса – подготовка высококвалифицированных руководителей органов внутренних дел (далее – ОВД), которые должны знать основные положения о прокурорско-надзорном обеспечении правоохранительной деятельности ОВД и уметь организовывать применение полученных знаний в уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной, административно-процессуальной и иной правоохранительной деятельности ОВД.

Задачами преподавания дисциплины является формирование у магистрантов комплекса знаний о правовых основах, функциях и формах прокурорско-надзорной деятельности по обеспечению правоохранительной деятельности ОВД, а также выработка навыков анализа практических ситуаций, связанных с нарушением законности в деятельности ОВД, влекущих применение мер прокурорского реагирования.

Обеспечение учебного процесса требует подготовки современного учебного пособия по дисциплине «Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел» на основе актуальных материалов с учетом реформирования правоохранительной системы России, изменений в законодательстве РФ и в системе прокурорского надзора.

Глава I

Правовые основы и организация деятельности прокуратуры Российской Федерации

§ 1. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Прокуратура РФ занимает особое место в системе государственных органов. Норма о прокуратуре размещена в главе Конституции РФ наряду с нормами о судебной власти. Из чего возможно сделать вывод, что органы прокуратуры не относятся к органам исполнительной и, тем более, законодательной власти. Но отнести их и к органам судебной власти также не представляется возможным. Тем самым, органы прокуратуры занимают в системе органов государственной власти особое место, которое обусловлено ролью прокуратуры, осуществлению от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории государства.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ в Конституцию РФ в части наименования гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» усилили статус и значение прокуратуры в системе органов государственной власти, подчеркнув то уникальное место, которое она занимает среди других государственных органов. В соответствии с Конституцией РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом, подтвержден принцип централизации и единства прокуратуры.

Несмотря на то что прокуратура с точки зрения деятельности определяется как надзорный орган, ей свойственны и другие направления, которые тем или иным образом связаны с надзорной деятельностью. К ним также относятся: 1) уголовное преследова-

ние; 2) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 3) участие в правотворческой деятельности; 4) участие в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве; 5) сотрудничество в международно-правовой сфере.

Когда мы ведем речь, например, о правотворческой деятельности, следует указать, что прокуратура получает значительный объем информации о состоянии законности, что позволяет выявить проблемы в праве, сформулировать вывод о необходимости совершенствования того или иного нормативного правового акта. Тем самым прокуроры могут эффективно участвовать в нормотворческом процессе как на федеральном, так и на региональном уровнях. Предложения по совершенствованию нормативных правовых актов могут быть сформулированы для прокуроров и предложены законодателю, например, путем участия в составе рабочих групп по разработке законопроектов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Цель надзорной деятельности прокуратуры состоит:

- 1) в обеспечении верховенства закона;
- 2) в обеспечении единства и укрепления законности;
- 3) в защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Объектами надзорной деятельности органов прокуратуры являются:

- 1) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, агентства, службы и др.);
- 2) представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) органы военного управления;
- 5) органы контроля и управления;
- 6) руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Следует учитывать, что надзорная компетенция органов прокуратуры не распространяется на деятельность Правительства РФ. Законом предусмотрено, что в случае установления несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ, Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ, – согласно ч. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1, в ред. от 31 декабря 2017 г. (далее – Закон о прокуратуре).

Взаимодействие прокуратуры с иными органами государственной власти включает в себя:

1. *Взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами РФ.* При осуществлении надзора за исполнением

законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные, включая правоохранительные органы. Последние, равно как и органы вневедомственного контроля (надзора), являются специализированными органами контроля за исполнением (соблюдением) законов в соответствующих (достаточно ограниченных) сферах правовых отношений. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия прокурором мер реагирования.

При необходимости восстановления нарушений законности, выявленных контролирующими органами путем принятия мер, выходящих за пределы объема их полномочий или их предметной компетенции, они обязаны обратиться или передать соответствующие материалы надлежащему органу или должностному лицу, в т. ч. путем обращения к прокурору.

Кроме того, на органы прокуратуры распространяется компетенция различных контролирующих органов (пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического контроля, счетной палаты и т. п.).

Для обеспечения предназначения прокуратуры, определенного в ее задачах, функциях и полномочиях, включая надзор за исполнением законов правоохранительными и контролирующими органами, в Законе о прокуратуре содержатся определенные гарантии независимости самих прокуроров (ст. 5 этого Закона, гл. 52 УПК РФ).

2. Взаимодействие с судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Прокурор или его заместитель в случае установления нарушения закона органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры, помимо иных мер, предусмотренных законом, обращается в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с заявлением об оспаривании правовых актов и признании противоречащих закону правовых актов недействительными.

Прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших 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.

Представление прокурора также направляется в судебную инстанцию, полномочную пересматривать, отменять или изменять соответствующие судебные решения.

3. Взаимодействие с Конституционным Судом РФ. Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П

разъяснено, что Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с требованием о проверке соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ (п. 2 Постановления).

4. *Взаимодействие прокуратуры с федеральными органами законодательной власти.* Содержание отношений органов прокуратуры и Федерального Собрания (Парламента) РФ определяется самим характером законотворческой деятельности. Парламент принимает законы РФ, исполнение которых является основным предметом прокурорского надзора.

Кроме того, Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению. В этих докладах проводится анализ действующего законодательства с точки зрения практики его применения, наличия противоречий и пробелов в законодательной регламентации и предлагаются меры законодательного характера, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений. Генеральный прокурор РФ или иные должностные лица прокуратуры также регулярно информируют палаты Парламента РФ по различным вопросам законности и правопорядка.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ. Согласно закону, председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ. Этим законодательно закрепляются отношения подотчетности Генерального прокурора РФ Федеральному Собранию.

5. *Взаимодействие прокуратуры и Президента РФ.* В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ как глава государства призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Специфика взаимоотношений прокуратуры и Президента РФ определяется исключительными полномочиями высшего должностного лица государства вносить в Совет Федерации РФ предложение о назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ.

По спору о компетенции между Советом Федерации РФ и Президентом РФ относительно полномочий по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела Конституционный Суд РФ принял постановление от 1 декабря 1999 г., согласно

которому к компетенции Совета Федерации РФ не относится полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора РФ от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. Исходя из положений Конституции РФ и при отсутствии иного законодательного регулирования, акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности при возбуждении в отношении него уголовного дела обязан издать Президент РФ.

§ 2. Предмет и система курса «Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел»

Дисциплина «Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел»¹ преподается в Академии управления МВД России в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция (квалификация (степень) «Магистр»).

Учебный курс дисциплины базируется на основе актуальных материалов с учетом реформирования правоохранительной системы РФ, изменений в законодательстве РФ и в системе прокурорского надзора.

В рамках данной дисциплины изучаются шесть тем:

1. Правовые основы и организация деятельности прокуратуры РФ.
2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел РФ (общий надзор).
3. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел РФ.
4. Прокурорский надзор за исполнением законов оперативными подразделениями органов внутренних дел РФ.
5. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России.
6. Прокурорский надзор за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых и специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту.

¹ Далее – «Дисциплина».

Предмет является элементом вариативной части (по выбору) профессионального цикла учебного плана, дает возможность слушателям расширить и (или) углубить знания, умения, навыки и компетенции, определяемые содержанием дисциплин, входящих в базовую часть профессионального цикла, и позволяет слушателю получить новые знания, навыки и компетенции для успешной профессиональной деятельности на должностях руководителей ОВД.

«Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел» входит в блок обязательных дисциплин вариативной части программы и преподается во втором семестре очно-заочной формы обучения.

Условием успешного освоения дисциплины является комплекс знаний, умений и навыков, сформированный в результате освоения других учебных предметов, включая:

- современные проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- правовое обеспечение уголовно-процессуальной деятельности ОВД;
- актуальные проблемы государственно-правового строительства в России;
- административно-юрисдикционная деятельность ОВД.

В представленном порядке тем изучаются:

– в первой теме:

- цель, задачи и функции прокуратуры, конституционные и правовые основы организации и деятельности прокуратуры РФ;
- сущность и понятие обеспечения прокуратурой законности в правоохранительной деятельности ОВД;
- правовая основа обеспечения прокуратурой законности в правоохранительной деятельности ОВД;
- прокурорский надзор и иные функции прокуратуры в сфере обеспечения законности в правоохранительной деятельности ОВД;
- организация и методика обеспечения прокуратурой законности в сфере правоохранительной деятельности ОВД.

– во второй теме:

- объекты и предмет надзора за исполнением законов ОВД РФ;
- проверка исполнения законов как средство общего надзора, основание, порядок и сроки ее проведения;
- полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами внутренних дел РФ. Акты прокурорского реагирования на нарушения законности органами внутренних дел;
- правовые средства устранения руководителями ОВД нарушений законности, выявленных прокурором.

– **в третьей теме:**

- предмет и пределы надзорной деятельности органов прокуратуры за соблюдением ОВД прав и свобод человека и гражданина, объекты и субъекты надзора;

- основы методики прокурорской деятельности по надзору за соблюдением ОВД прав и свобод человека и гражданина;

- протест, представление, постановление прокурора по поводу нарушений ОВД прав и свобод человека и гражданина;

- предостережение прокурором должностного лица ОВД о недопустимости нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- требования прокурора о привлечении к ответственности должностных лиц ОВД, нарушивших права и свободы человека и гражданина;

- постановления прокурора об освобождении лиц, незаконно подвергнутых ОВД административному задержанию.

– **в четвертой теме:**

- особенности правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД) ОВД;

- специфика непосредственного предмета прокурорского надзора в сфере ОРД;

- меры прокурорского реагирования на нарушения законодательства об ОРД;

- обеспечение мерами прокурорского реагирования соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, компьютерной информации, а также прав и законных интересов юридических лиц и установленных запретов при осуществлении ОРД;

- полномочия прокурора и меры прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за ОРД ОВД;

- полномочия руководителей подразделений ОВД, осуществляющих ОРД, при получении протеста, представления либо требования прокурора по выявленным нарушениям законодательства, прав и свобод человека и гражданина.

– **в пятой теме:**

- правовые основы, сущность, понятие, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами МВД России, осуществляющими дознание и предварительное следствие;

- объекты, предмет и субъекты надзора;

- полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного расследования системы МВД России;

- организация прокурорского надзора за исполнением законов органами МВД России, осуществляющими дознание и предварительное следствие;

- средства и методы устранения руководителями органов предварительного расследования в системе МВД России нарушений закона, допущенных должностными лицами данных органов при производстве по уголовным делам.

– ***в шестой теме:***

- правовые основы, сущность, цель и задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями изоляторов временного содержания (далее – ИВС) задержанных и заключенных под стражу лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений ОВД;

- объекты, предмет и субъекты надзорной деятельности прокуратуры в этом виде прокурорского надзора;

- полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями ИВС ОВД;

- основы методики прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов администрациями ИВС ОВД;

- правовые акты прокурорского надзора;

- организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями ИВС ОВД.

Глава II

Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел Российской Федерации (общий надзор)

§ 1. Сущность, задачи, предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (общий надзор)

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых различными органами и должностными лицами, является важной отраслью прокурорского надзора и длительное время назывался «общим надзором». Этот термин относится к периоду действия органов советской прокуратуры и как бы отграничивает эту отрасль надзора от остальных, и используется практическими работниками по традиции, хотя законодатель от данного термина отказался.

Осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов способствует укреплению законности в государстве, выявлению нарушений закона, установлению и устранению их причин и условий. При этом органы прокуратуры не должны подменять деятельность иных государственных органов.

Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор с тем, чтобы Конституция РФ и иные законы точно и единообразно соблюдались и исполнялись всеми органами, должностными лицами и организациями, а правовые акты, издаваемые органами и должностными лицами, соответствовали Конституции РФ и иным законам.

Сущность и значение общего надзора состоит:

- в обеспечении независимости от влияния органов власти (ведомственного и местного (регионального) уровня);
- в оказании влияния на регулирование широкого круга общественных отношений;

- в профилактическом воздействии на антиобщественные процессы;
- в устранении негативного влияния несовершенства законодательства.

Задачи органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов закреплены в Законе о прокуратуре, ведомственных нормативных правовых актах Генпрокуратуры России и заключаются в принятии мер:

- по предупреждению нарушений закона;
- по выявлению и устранению нарушений закона;
- по установлению причин и условий, способствующих нарушениям закона;
- по установлению лиц, допустивших нарушения закона;
- по привлечению виновных к установленной законом ответственности;
- по обеспечению верховенства Конституции РФ, единства и укреплению законности, чем обеспечивается точное и неукоснительное исполнение законов поднадзорными органами, их должностными лицами и организациями;
- по защите прав, свобод и интересов личности;
- по защите интересов общества и государства.

Специфическая задача органов прокуратуры при осуществлении общего надзора – выявление, отмена или признание в судебном порядке недействующими незаконные правовые акты, устранение нарушений закона с помощью актов прокурорского реагирования.

Правовую основу осуществления надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением закона составляют: Закон «О прокуратуре РФ» (ст. 21–251) и приказы Генпрокурора России: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. от 10 февраля 2012 г. № 46); «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» от 9 июня 2009 г. № 193; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» от 22 октября 2009 г. № 339; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» от 19 ноября 2009 г. № 362; «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 28 декабря 2009 г. № 400; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма» от 19 января 2010 г. № 11; «Об усилении надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» от 19 января 2010 г. № 12.

лении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» от 15 мая 2010 г. № 209; «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» от 15 июля 2011 г. № 211 и ряд других.

Необходимо также учитывать постановления Конституционного Суда РФ: «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» от 11 апреля 2000 г. № 6-П; «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» от 18 июля 2003 г. № 13-П и др.

Общий объект надзора за исполнением законов составляют:

- 1) сфера государственного управления;
- 2) сфера местного самоуправления;
- 3) законодательная деятельность субъектов РФ;
- 4) сфера управления негосударственными структурами.

Непосредственные **объекты** надзора включают в себя:

1) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, агентства и др.);

2) представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ;

3) органы местного самоуправления;

4) органы военного управления;

5) органы контроля и управления;

6) руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре РФ является: соблюдение Конституции РФ; исполнение действующих на территории РФ законов; соответствие принятых нормативных правовых актов Конституции РФ.

1. Соблюдение Конституции РФ органами и должностными лицами, которое предполагает, что ее нормы должны соблюдаться всеми поднадзорными органами, их должностными лицами и организациями, а на прокурора возложено осуществление надзора за точным соблюдением требований Конституции РФ, в нормах которой сформулированы основные права, законные интересы и свобо-

ды физических и юридических лиц. Конституция РФ имеет прямое действие, что определяет исключительность предмета надзора.

Определяя предмет надзора, ст. 21 Закона о прокуратуре называет только соблюдение Конституции РФ. Однако на территориях субъектов РФ действуют конституции и уставы этих регионов, имеющие высшую юридическую силу на всей их территории. В этой связи, исходя из позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 18 июля 2003 г. №13-П, Генпрокурор России вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ.

Обеспечивая надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов РФ, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральных законов, прокурорам предписано исходить из установленного Конституцией РФ распределения полномочий между РФ, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления (п. 4 приказа Генпрокурора России от 7 декабря 2007 г. № 195).

2. Исполнение законов, действующих на территории РФ, предполагает, что предметом надзора является исполнение всех законов, независимо от их правового уровня. На территории РФ действуют федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ.

Необходимо также учитывать, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы являются акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, надзор за исполнением которых также осуществляет прокуратура. В их числе: Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948¹ г., Международный пакт о гражданских и политических правах, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966² г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод ECT № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.)³.

Пределы прокурорского надзора определяют границы его осуществления и обеспечивают единство надзорной деятельности.

Следует иметь в виду, что понятие **исполнение законов** достаточно широкое, поскольку наряду с собственно исполнением законов, представляющим собой активную деятельность по осуществлению предписаний закона, оно охватывает также и иные формы

¹ Права человека: сб. международных док. М.: Изд-во Московского ун-та, 1986.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

реализации права, включая *соблюдение законов*, которое обычно трактуется как следование запретам, установленным законом.

Кроме того, исполнение законов может выражаться в *принятии правовых актов*, издаваемых органами государственной власти и управления, должностными лицами предприятий, учреждений и организаций в результате своей деятельности. Они могут быть нормативными правовыми актами, которыми порождаются, изменяются или прекращаются правоотношения, или индивидуальными правовыми актами, которыми порождаются, изменяются или прекращаются правоотношения между субъектами права.

3. Соответствие законов издаваемых указанными выше органами и должностными лицами нормативных правовых актов Конституции РФ.

Несоответствие правовых актов действующему законодательству может выражаться в следующих формах:

- отсутствие фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания правового акта;
- издание правового акта во исполнение отмененного или утратившего силу закона;
- произвольное толкование положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему правового акта;
- умышленное искажение смысла закона в изданном правовом акте;
- неправильный выбор закона, положенный в основу решения вопросов разрешенных в правовом акте;
- несоблюдение сроков, формы и процедурных правил подготовки и издания правовых актов.

Непосредственным предметом надзорной деятельности органов прокуратуры в данной сфере ее деятельности являются:

- действия (бездействие) перечисленных выше органов государственной власти и управления и их должностных лиц;
- издаваемые ими нормативные правовые акты.

В практике правоприменительной деятельности важным является вопрос о том, какое содержание вкладывается законодателем в понятие *законов*, надзор за которыми призвана осуществлять прокуратура. В это понятие включены:

- Конституция РФ;
- международные правовые акты;
- федеральные конституционные и федеральные законы РФ;
- законы субъектов РФ.

Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурор уполномочен осуществлять надзор только за соблюдением Конституции РФ

и исполнением законов. Тем самым в непосредственный предмет прокурорского надзора не входят издаваемые в РФ подзаконные нормативные правовые акты. Контроль за их исполнением входит в компетенцию иных государственных органов.

С содержанием предмета прокурорского надзора тесно связано решение вопроса о его **пределах**, определяющих границы прокурорского надзора, чем обеспечивается единство надзорной деятельности. Эти пределы разграничиваются:

- по объекту надзора, т. е. поднадзорным органам и должностным лицам;

- по непосредственному предмету надзора;

- по мерам прокурорского реагирования.

В научной литературе и среде практикующих юристов распространена точка зрения о необходимости расширения круга нормативных правовых актов, за исполнением которых прокуратура призвана осуществлять надзор, путем включения в их перечень нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, являющимися нередко источниками правового регулирования отдельных общественных отношений в силу их законодательного неурегулирования.

При осуществлении надзорных полномочий за исполнением законов органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы, а прокуроры не вправе вмешиваться в деятельность поднадзорных органов и организаций при осуществлении ими оперативно-хозяйственной деятельности.

Выявив нарушения закона, причины и условия их порождающие, прокурор ставит вопрос об устранении данных нарушений перед тем органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит принятие соответствующих мер. Однако имеются и исключения, например, подвергнутые незаконному административному задержанию на основании решений несудебных органов граждане освобождаются незамедлительно по постановлению прокурора (п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Подводя итог изложенному выше, основными направлениями деятельности прокуроров при осуществлении ими надзора за исполнением законов являются: надзор за законностью нормативных правовых актов; надзор в сфере экономики, экологической безопасности, предупреждения преступных проявлений; надзор за исполнением законодательства о налогах и сборах, о противодействии терроризму, экстремистской деятельности; надзор в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции.

Однако данный перечень не является исчерпывающим, поскольку развитие и деятельность государства связаны с появле-

нием новых проблем, требующих внимания органов прокуратуры и не только в указанных, но и в других сферах деятельности государства, и в целом российского общества и его граждан.

§ 2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов представляют собой необходимый перечень его правовых средств, предназначенных для предупреждения, выявления и пресечения нарушений закона. Эффективность полномочий прокурора по выявлению и устранению нарушений законов, причин, их порождающих, а также предупреждению нарушений законов достигается только в тех случаях, когда эти полномочия активно применяются.

Полномочия прокурора по осуществлению возложенных на него функций по надзору за исполнением законов закреплены в ст. 22 Закона о прокуратуре, приказах Генпрокурора России, и могут быть подразделены на три группы: а) полномочия по выявлению нарушений закона; б) полномочия по устранению выявленных нарушений; в) полномочия по предупреждению нарушений закона. Отдельные авторы выделяют две группы полномочий: по выявлению нарушений и устранению и предупреждению выявленных нарушений¹.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и условий закреплены в п. 1 ч. 22 Закона о прокуратуре и призваны обеспечивать установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, лицах, ответственных за его совершение, причиненном вреде и обстоятельствах, способствовавших совершению правонарушения.

Полномочия прокурора, в зависимости от способа и метода получения информации о правонарушении, можно условно разделить на:

1) *обеспечивающие возможность непосредственного получения информации о правонарушении, в целях чего прокурор вправе:*

- беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов по предъявлении своего служебного удостоверения;
- иметь доступ к их документам и материалам;
- вызывать должностных лиц и граждан для дачи ими объяснений по фактам нарушений законов;

¹ Прокурорский надзор: курс лекций / под ред. А. Б. Ендольцевой, О. В. Химичевой, А. А. Сумина. М.: Юнита, 2014. С. 119.

2) обеспечивающие возможность истребования документов и материалов, в целях чего прокурор вправе:

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, которые необходимы для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций и представляются по требованию прокурора безвозмездно (п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре);

- знакомиться со всеми документами, относящимися к предмету проверки, а должностные лица обязаны такие документы предоставлять;

- в тех случаях, когда документы содержат коммерческую тайну, прокурор вправе истребовать их при условии обеспечения сохранения полученной информации в тайне;

- в случаях содержания в документах сведений, составляющих государственную тайну, осуществляющий проверку прокурор должен иметь соответствующую форму допуска к этим сведениям;

3) обеспечивающие возможность получения соответствующей информации от граждан, в целях чего прокурор вправе:

- вызывать для дачи объяснений по поводу нарушений законов должностных лиц и граждан;

- проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. При этом следует учитывать, что в соответствии с п. 3 приказа Генпрокурора России от 7 декабря 2007 г. № 195 надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществляется независимо от поступления информации о нарушениях законности;

- проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Ее производство осуществляется в установленном Генпрокуратурой России порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ¹ (ст. 9¹ Закона о прокуратуре);

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // РГ. 2010. № 5125 (46).

4) *обеспечивающие возможность привлечения специалиста, в целях чего прокурор вправе требовать:*

- выделение специалистов для выяснения возникших вопросов;
- проведение проверок и ревизий деятельности поднадзорных объектов, к чему должностные лица поднадзорных органов обязаны приступить немедленно (п. 4 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Полномочия по устранению нарушений закона – это система правовых средств, реализуемых прокурором для:

- пресечения правонарушений;
- восстановления законности;
- ликвидации негативных последствий нарушения закона.

В целях их реализации прокурор вправе:

- принести протест на противоречащий закону правовой акт, который вносится в орган или должностному лицу, его издавшему, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу;
- вынести постановление о направлении материалов в орган предварительного следствия или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- требовать от поднадзорных органов и их должностных лиц устранения нарушений закона;
- возбуждать по основаниям, установленным законом, производство об административном правонарушении и проводить административное расследование¹;
- предостерегать о недопустимости нарушения закона;
- обращаться в суд или арбитражный суд с требованием (заявлением) о признании нормативных правовых актов недействительными. Одновременно прокурор имеет право на обращение в суд общей юрисдикции с заявлением о признании конституций и уставов субъектов РФ, противоречащими федеральному закону и признаны не соответствующими Конституции РФ². Соответственно, и суды общей юрисдикции лишены полномочий признавать закон субъекта РФ, противоречащий федеральному закону, недействительным³;

¹ Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с положениями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами, в настоящее время является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры Российской Федерации (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П.

– вносить об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупционных факторов требование, которое с предложением способа устранения вносится в орган, организацию или должностному лицу, которые этот акт издали;

– принимать меры к обеспечению в установленном законом порядке возмещения причиненного нарушением закона материального ущерба;

– обращаться в суды и арбитражные суды в интересах государственных органов, общественных организаций и граждан;

– освободить, как отмечено выше, своим постановлением лицо, незаконно подвергнутое административному задержанию на основании решений несудебных органов;

– требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности (материальной, дисциплинарной и др.);

– вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы при выявлении пробелов и противоречий в действующем законодательстве, руководствуясь ст. 9 Закона о прокуратуре, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. В случае выявления несоответствия Конституции РФ и федеральным законам постановлений Правительства РФ, несовершенства федерального законодательства, надзирающий прокурор представляет материалы Генпрокурору России, который, в свою очередь, информирует Президента РФ.

Требования прокурора, вытекающие из его надзорных полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Их невыполнение влечет за собой установленную законом ответственность (ст. 6 Закона о прокуратуре).

В целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов РФ законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре должно быть налажено необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечено непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка в составе рабочих групп законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации).

Рассмотрим подробнее полномочия, направленные на предупреждение нарушений закона.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, прокурор вправе

направить должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения этих требований, должностное лицо, которому было объявлено предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Актами прокурорского реагирования¹ на выявленные нарушения закона в соответствии со ст. 23–251 Закона о прокуратуре являются:

– **протест прокурора** (ст. 23 Закона о прокуратуре) – это обязанность прокурора, которая применяется в тех случаях, когда в процессе осуществления прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, выявляются приказы, распоряжения, постановления и иные нормативные правовые акты, не соответствующие полностью или частично Конституции РФ и иным федеральным законам.

Содержание протеста заключается: в требовании прокурора полностью или частично отменить противоречащие (несоответствующие) закону нормативные правовые акты; в приведении данного акта в соответствие с действующим законодательством; в обращении к должностному лицу или органу, издавшему (принявшему) незаконный акт, либо к вышестоящему органу или должностному лицу, компетентному отменить такой акт, либо к суду в порядке, предусмотренном законодательством.

Правом принесения протеста наделены только прокурор и его заместители, принесение которого производится в соответствии с их компетенцией (Генпрокурор, прокурор субъекта РФ, прокурор города (района)).

В необходимых случаях прокурор, реализуя данное полномочие, может обратиться в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд с требованием о признании актов, несоответствующих закону, недействительными. Исключением, как отмечено выше, является ограничение права прокурора на обращение в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействительным закона субъекта Российской Федерации.

Принесение протеста не приостанавливает действие опротестованного акта. Протест подлежит рассмотрению не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на бли-

¹ Азаров В. А., Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитформ, 2014.

жайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. При рассмотрении протеста коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания этого органа. До рассмотрения протеста он может быть отозван прокурором, его принесшим. Результаты рассмотрения протеста незамедлительно сообщаются прокурору в письменной форме.

Если протест не рассмотрен в установленный законом срок либо, по мнению прокурора, необоснованно отклонен, он обращается в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с заявлением о признании правового акта недействительным. Так, в частности, заявления прокурора о признании недействительными нормативные правовые акты, противоречащие закону и нарушающие права и охраняемые законом интересы организаций и граждан-предпринимателей, направляются прокурором в арбитражные суды на основании ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ;

– **представление прокурора об устранении нарушений закона** (ст. 24 Закона о прокуратуре) означает право и обязанность прокурора требовать устранения выявленных в процессе осуществления надзора фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения требований закона объектами надзора, которые причинили или создали реальную угрозу интересам личности, общества или государства, обращенное к органам, организациям, учреждениям или должностным лицам, обладающим правомочием устранить выявленные нарушения закона.

Представление готовится в письменной форме и содержит соответствующие реквизиты. Оно должно быть юридически обоснованным, достоверным, грамотным, конкретным, исчерпывающим. В соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре представление подлежит безотлагательному рассмотрению. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В течение месяца со дня вынесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Прокурору сообщается о принятых мерах в письменной форме;

– **постановление прокурора** (ст. 25 Закона о прокуратуре). При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор выносит постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. При наличии осно-

ваний полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, являющееся эффективным средством устранения нарушений закона и проводит административное расследование;

– **предостережение о недопустимости нарушения закона** (ст. 251 Закона о прокуратуре) имеет целенаправленный профилактический характер и применяется, когда прокурор в процессе надзора получает сведения о том, что должностные лица объектов надзора готовятся совершить противоправные деяния.

При наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, предостережение о недопустимости нарушения закона направляется также руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. В тексте предостережения прокурор сообщает указанным лицам об имеющейся в его распоряжении информации о готовящихся противоправных деяниях и о том, что при совершении деяний они могут быть привлечены к ответственности в установленном законом порядке. Применение предостережения – исключительная компетенция прокурора и его заместителя.

Его применению предшествует проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными лицами с истребованием письменных объяснений.

Предостережение оформляется в письменной форме и объявляется лицу под расписку непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения оно может быть объявлено и по месту работы предостерегаемого лица, в т. ч. в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования.

§ 3. Организация надзорной деятельности органами прокуратуры

Решение задач прокурорского надзора за исполнением законов возлагается на соответствующие подразделения органов прокуратуры.

Так, на уровне Генпрокуратуры России, надзор за безопасностью возложен на управление Генпрокуратуры России по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Управление Генпрокуратуры России по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции выполняет следующие задачи:

- организация и осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции;
- привлечение к предусмотренной законом ответственности лиц, виновных в совершении преступлений и иных правонарушений коррупционной направленности;
- защита и восстановление нарушенных в результате коррупционных проявлений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций;
- своевременное предупреждение средствами прокурорского надзора коррупционных правонарушений, выявления и устранения их причин и способствующих им условий;

Главное управление Генпрокуратуры России по надзору за следствием выполняет следующие задачи:

- обеспечение выполнения Генпрокурором России и его заместителями функции надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие (далее – надзор за следствием);
- организация на территории РФ надзора за следствием, осуществляемым Следственным комитетом РФ, следственными органами МВД России;
- контроль за исполнением подчиненными прокурорами организационно-распорядительных документов Генпрокурора России и его заместителей и оказание им практической помощи в организации надзора за следствием;
- аналитическая и методическая деятельность с целью обеспечения надлежащего надзора за следствием, осуществляемым Следственным комитетом РФ, следственными органами МВД России на территории РФ;

- изучение результатов следственной работы и прокурорского надзора, подготовка предложений о повышении их эффективности.

Управление Генпрокуратуры России по надзору за производством дознания и ОРД выполняет следующие задачи:

- обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание (МВД России, ФССП России, МЧС России) и ОРД (МВД России, ФСИН России), ИВС ОВД России;
- укрепление законности в сфере уголовно-правовой регистрации;

– контроль за исполнением подчиненными прокурорами приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора РФ и его заместителей по вопросам, отнесенным к компетенции управления;

– оказание практической помощи нижестоящим органам прокуратуры в организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и ОРД, ИВС ОВД России;

– аналитическая и методическая деятельность по вопросам, отнесенным к компетенции управления;

– анализ принимаемых правоохранительными органами мер по противодействию преступности и раскрытию преступлений, подготовка предложений о повышении их эффективности и совершенствовании прокурорского надзора.

Управление Генпрокуратуры России по надзору за расследованием особо важных дел выполняет следующие задачи:

– обеспечение выполнения Генпрокурором России и его заместителями функции надзора за уголовно-процессуальной деятельностью центральных аппаратов Следственного комитета РФ, МВД России, ФССП России и ФТС России (далее – федеральные органы предварительного следствия и дознания);

– изучение состояния следственной работы и дознания в центральных аппаратах федеральных органов предварительного следствия и дознания, подготовка предложений о повышении их эффективности;

– надзор за исполнением центральными аппаратами федеральных органов предварительного следствия и дознания требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

– осуществляет надзор за процессуальной деятельностью при расследовании преступлений следователями и дознавателями центральных аппаратов федеральных органов предварительного следствия и дознания;

– принимает меры к отмене незаконных процессуальных решений, защите прав участников уголовного судопроизводства и иных лиц в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы;

– осуществляет надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ органами, осуществляющими ОРД, при производстве оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) по уголовным делам, находящимся в производстве следователей и дознавателей

центральных аппаратов федеральных органов предварительного следствия и дознания.

Принципы надзорной деятельности включают в себя: всесторонность; планомерность; комплексность; организацию взаимодействия с иными контролирующими органами; персонализацию ответственности виновных в нарушении закона.

Направления организации надзорной деятельности включают в себя: информационную работу; аналитическую работу; планирование; организацию взаимодействия; проведение прокурорских проверок; контроль.

Основной формой осуществления деятельности прокурора по надзору за исполнением законов является прокурорская **проверка**, для проведения которой необходимы поводы и основание.

Основанием проведения проверки является наличие у прокурора в поступившей информации данных о признаках состава правонарушения.

Повод – поступившие в прокуратуру сведения о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования. Ими могут быть заявления, сообщения, жалобы на нарушение закона; материалы, полученные из средств массовой информации; материалы контролирующих органов; материалы уголовных, гражданских дел; результаты анализа статистики, прокурорской и иной правоприменительной практики.

На уровне прокуратур городов и районов **проверки осуществляют:** прокурор, заместитель прокурора, помощник прокурора.

Виды проверок включают в себя плановые и текущие.

Плановые прокурорские проверки могут касаться различных сфер деятельности или соблюдения законодательства о собственности, банковского, таможенного законодательства, законодательства о приватизации, законодательства об охране окружающей среды, законодательства о предпринимательской деятельности и пр.

Основной объем надзорной деятельности приходится на **текущие** проверки информации о конкретных фактах нарушения закона.

До начала проверки прокурор обязан определить ее задачи, содержание и источники конкретной информации, а также способы получения информации и ее оценки, а разработка плана проверки должна ей предшествовать. В план проверки могут быть включены: формы использования помощи специалистов, содержание заданий, адресованных специалистам, порядок взаимодействия с контролирующими органами.

Прокурорская проверка представляет собой: подготовительный этап (изучение законодательства; определение задач, источников информации; ресурсное обеспечение); непосредственно проверка (получение информации, ее анализ и проверка); реализация (оценка результатов; принятие и реализация решения – акта прокурорского реагирования).

По результатам проверки составляется справка, в которой отражаются поводы и основание ее проведения, исследованные в процессе проверки материалы, выводы и предложения о формах реализации результатов проверки.

Глава III

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел Российской Федерации

§ 1. Правовая основа прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Статья 2 Конституции РФ определяет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Данное конституционное установление обусловило выделение надзора за соблюдением прав и свобод человека в качестве самостоятельного направления прокурорской деятельности и вида прокурорского надзора, а также является определяющим в том, что правам и свободам человека и гражданина специально посвящена гл. 2 Конституции РФ. В ней, в частности, утверждается, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

При этом соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора охватывает всю разностороннюю деятельность прокуратуры и определяет прокурорский надзор как гарантию их соблюдения.

Непосредственно прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется в целях их обеспечения в РФ всеми органами, должностными лицами и организациями. При этом гражданин должен быть убежден в том, что его права и свободы находятся под надежной охраной, и в случае их нарушения он вправе обратиться за защитой к компетентным государственным органам (их должностным лицам), у которых, в свою очередь, есть обязанность по их охране и защите.

Основные задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина составляют:

- Конституция РФ: от 12 декабря 1993 г.;
- О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1;
- О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ;
- Об ОРД: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (далее – Закон об ОРД);
- О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567;
- Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов ОРД органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г.;
- Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г.;
- Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД: приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. от 20 января 2017 г. № 13);
- О внесении изменений в статистические карточки и в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генпрокуратуры и МВД России от 24 декабря 2007 г. № 209-11/2.

§ 2. Понятие и сущность прокурорского надзора за исполнением законов оперативными подразделениями органов внутренних дел

Полномочиями по надзору за исполнением Закона об ОРД наделены первый заместитель и заместители Генпрокурора РФ, заместитель Генпрокурора РФ – Главный военный прокурор, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур, которые организуют осуществление данного надзора за ОРД и назначают от име-

ни Генпрокурора РФ уполномоченных прокуроров из числа подчиненных работников за осуществлением ОРД.

В соответствии с Законом об ОРД под **ОРД** понимается вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями уполномоченных государственных органов, в пределах их полномочий посредством проведения ОРМ в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Задачами ОРД являются:

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;
- добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ;
- установление имущества, подлежащего конфискации.

Специфической **особенностью правового регулирования** данного вида деятельности является то, что она регулируется, наряду с Конституцией РФ и федеральным законодательством, целым рядом ведомственных нормативных правовых актов, имеющих секретный и совершенно секретный характер.

Вместе с тем следует отметить, что ОРД базируется на общеправовых принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В этой связи важно отметить конституционные права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции.

Органам (должностным лицам), осуществляющим ОРД, запрещается:

- проводить ОРМ в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения;
- принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности;
- разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя

граждан, которые стали известными в процессе проведения ОРМ, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация);
- фальсифицировать результаты ОРД.

Одновременно **особенностью содержания** ОРД является то, что она осуществляется преимущественно негласно, с применением специфических средств, методов и форм, и в ряде случаев сопряжена с существенным ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Указанные обстоятельства обуславливают значение обеспечения эффективного контроля и надзора за деятельностью органов, осуществляющих ОРД и их должностных лиц.

§ 3. Предмет и объекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД

Общий контроль за ОРД реализуют: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ в рамках их компетенции.

Ведомственный контроль осуществляется руководителями соответствующих органов, которые несут персональную ответственность за соблюдением законности при организации и проведении ОРМ.

Прокурорский надзор за исполнением законов данными органами осуществляет Генпрокурор России и уполномоченные им прокуроры.

В соответствии со ст. 29 Закона о прокуратуре **предметом** данной отрасли надзора является:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения;
- законность и обоснованность решений о проведении или прекращении ОРМ, соблюдение установленных условий и порядка их проведения, а также использования результатов ОРД. При этом необходимо учитывать, что, в соответствии с Законом об ОРД, перечень дел оперативного учета и порядок их ведения, а также организация и тактика проведения ОРМ определяются нормативными актами органов, осуществляющих ОРД;

– соблюдение обязательности регистрации дел оперативно-го учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы;

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

– наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков и прекращении ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов; проведение ОРМ; представление результатов ОРД следователю, руководителю следственного органа, органу дознания или в суд;

– соблюдение перечня ОРМ, определенного Законом об ОРД;

– наличие оснований для проведения ОРМ, в т. ч. тех, на которые разрешения даны судом;

– законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и ее соблюдение (проверяется исключительно при наличии жалоб граждан).

Непосредственным предметом надзора являются:

– оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении ОРМ с использованием оперативно-технических средств;

– учетно-регистрационная документация;

– ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ.

При этом сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с **письменного согласия** перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Объектами прокурорского надзора являются оперативные подразделения:

– ОВД;

– органов федеральной службы безопасности;

– федеральных органов государственной охраны;

– таможенных органов РФ;

– Службы внешней разведки РФ;

– Федеральной службы исполнения наказаний.

Оперативное подразделение органа внешней разведки Минобороны России проводит ОРМ только в целях обеспечения безопасности указанного органа внешней разведки и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий иных органов, осуществляющих ОРД.

Перечень указанных органов может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

§ 4. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, закрепленные в Законе о прокуратуре и в других федеральных законах.

Прокурорская проверка проводится:

- по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем реагировании на поручение следователя, органа дознания или на определение суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований и поручений уполномоченного прокурора;
- в плановом порядке;
- во внеплановом порядке с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов по выявлению и раскрытию преступлений, розыску обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и без вести пропавших лиц.

При наличии обращений о нарушении Закона об ОРД в ходе исполнения органом, осуществляющим ОРД, поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя и определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, проверки проводят уполномоченные прокуроры той **прокуратуры, которой осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью** на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Оперативно-служебные документы (оперативные материалы) об осуществлении органами ФСБ России ОРМ в рамках контрразведывательной деятельности можно истребовать только в случаях проведения проверок **в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства РФ.**

В ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки РФ и в органе внешней разведки Минобороны России изучаются **только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.**

В ходе проведения проверок прокурор **полномочен:**

- знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами;

- получать письменные объяснения от должностных лиц и сотрудников органов, осуществляющих ОРД, по поводу выявленных нарушений закона;

- предъявлять письменные требования и давать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона;

- опротестовывать незаконные и необоснованные постановления руководителей органов, осуществляющих ОРД;

- опротестовывать противоречащие закону правовые акты (приказы, распоряжения и т. п.) руководителей органов, ОРД;

- вносить представления об устранении нарушений закона, допущенных сотрудниками и должностными лицами органов, осуществляющих ОРД;

- требовать отстранения от дальнейшего участия в проведении ОРМ сотрудников и должностных лиц, допустивших нарушение закона;

- при выявлении нарушений закона требовать прекращения проведения ОРМ, ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов;

- при выявлении в ходе проверки предусмотренных ст. 140 УПК РФ повода и основания для возбуждения уголовного дела, ставить вопрос о вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства;

- принимать меры для привлечения виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности в случаях незаконного отказа от выполнения требований уполномоченных прокуроров.

Глава V

Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России

§ 1. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России

Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России представляет собой одно из самых основных направлений деятельности прокуратуры. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением этими органами расследования законов образуют такие нормативные правовые акты как:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

Правовую основу прокурорского надзора за следствием и дознанием также составляют:

- приказ Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»;
- приказ Генпрокуратуры РФ от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам»;
- приказ Генпрокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;

– приказ Генпрокуратуры РФ от 27 ноября 2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»;

– приказ Генпрокуратуры России, Минфина России от 20 января 2009 г. №12/Зн «О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования»;

– приказ Генпрокуратуры России от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»;

– приказ Генпрокуратуры России от 5 сентября 2011г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»;

– приказ Генпрокуратуры России от 3 июля 2013 г. № 262 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме»;

– приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России прокуроры руководствуются:

– указанием Генпрокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел»;

– указанием Генпрокуратуры России, СК России, МВД России, МЧС России, ФССП России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России от 3 июня 2015 г. № 275/36/1/206/2/5443/195/1-у/21/4/1081 «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»;

– указанием Генпрокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел».

Объектами прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России являются: начальник органа дознания, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, дознаватель, следователь.

§ 2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России на стадии возбуждения уголовного дела

Основным приоритетом при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения.

Осуществление прокурорского надзора еще на стадии возбуждения уголовного дела позволяет предотвратить нарушение законности и принятие необоснованных процессуальных решений. Для этого надзирающий прокурор систематически проверяет законность действий и решений следственных органов, контролируя регистрацию, прием и разрешение заявлений о преступлениях.

Прокурор не реже одного раза в месяц проводит сличение данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях (далее – КУСП), регистрации обращений граждан, других учетных и регистрационных документах, сводках ОВД, а также в СМИ. Кроме того, прокурор использует информацию, которую аккумулируют медицинские и иные учреждения и организация, а также иные сведения, содержащиеся в обращениях граждан, поступивших в органы прокуратуры.

Анализируя сообщения о происшествиях, прокурор предельно тщательно исследует те данные в сообщениях и заявлениях о происшествиях, которые свидетельствуют о признаках преступления. Одновременно он выявляет случаи использования должностными лицами органов предварительного расследования своих процессуальных полномочий для необоснованного проведения доследственных проверок по тем сообщениям, которые не содержат признаков преступления.

В случаях особой значимости проверяемого сообщения, сложности исследования обстоятельств происшествия, а также при многократных существенных нарушениях уголовно-процессуального закона надзирающий прокурор, используя свои полномочия, сформулированные в п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, изымает материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования системы МВД России для передачи в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации.

Если же прокурор обнаружит невыполнение порядка регистрации, приема и разрешения заявлений о преступлениях, то он для устранения этих недостатков, а также при обнаружении признаков

должностного правонарушения инициирует привлечение виновных должностных лиц ОВД лиц к юридической ответственности, в т. ч. уголовной.

По фактам укрытия преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, прокурор выносит мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

В деятельности территориальных органов МВД России по приему, регистрации, рассмотрению, разрешению сообщений о происшествиях и учету принятых по ним решений встречаются следующие типичные нарушения законности, на которые обращает внимание прокурор:

- укрытие преступлений публичного обвинения путем необоснованного направления сообщений об их совершении мировым судьям. Причем в таких случаях, как правило, необходимые меры по предотвращению преступлений, сохранению и фиксации следов правонарушений не принимаются. Например, под видом нанесения побоев направляются мировому судье материалы по заявлению граждан об умышленном причинении ему тяжкого вреда здоровью;

- укрытие очевидных преступлений путем сокрытия материалов в делах об административных правонарушениях. Например, при наличии достаточных оснований для возбуждения уголовного дела в течение месяца и более проводятся проверки в рамках административного производства в ДПС ГИБДД по сообщению о дорожно-транспортном происшествии, повлекшим смерть потерпевшего;

- укрытие преступления под предлогом перенаправления материалов в другой ОВД, для чего неправомерно используются нормы ст. 151 УПК РФ. Например, материал по надуманным основаниям несколько раз перенаправляется из одного ОВД в другой;

- укрытие преступлений путем невыделения материалов из уголовных дел;

- укрытие преступлений путем списания заявлений, сообщений о преступлениях в специальные номенклатурные дела без проведения должной процессуальной проверки;

- необоснованное проведение доследственной проверки при отсутствии для ее проведения законных оснований. В таких случаях принимаются процессуальные решения по сообщениям, в которых отсутствуют какие-либо признаки преступлений;

- нерегистрация сообщения о преступлении и невнесение результата его рассмотрения в КУСП, и, соответственно, непринятие мер по пресечению преступного деяния;

– неэффективный ведомственный и процессуальный контроль за подчиненными со стороны руководителей, имеющих процессуальные полномочия;

– неэффективная деятельность комиссий по проверке учетно-регистрационной дисциплины.

Особое внимание в этом направлении надзорной деятельности прокурор уделяет таким процессуальным решениям, как постановления о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела, проверяя законность и обоснованность их вынесения следователем, дознавателем, органом дознания.

Прокурор проверяет соблюдение положения ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ, которое предусматривает вынесение следователем решения об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора для решения вопроса об уголовном преследовании только с согласия руководителя следственного органа.

Для этого прокурор раздельно ведет книгу учета поступивших в прокуратуру копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, занося в них решения, которые он принял в процессе осуществления надзора.

Статистические данные о количестве принятых процессуальных решений о возбуждении следователями, дознавателями, органами дознания за последние годы свидетельствуют о тенденции снижения уровня уголовно-процессуального реагирования на сообщения о преступлении, что подтверждается приведенными ниже статистическими данными.

Сведения о количестве возбужденных уголовных дел и отказных материалов¹:

Год	2006	2013	2014	2015	2016	2017
Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях (млн)	10,7	11,7	11,8	12,2	11,6	10,3
Возбуждено уголовных дел (млн)	3,3	1,78	1,73	1,89	1,85	1,78

¹ Здесь приводятся статистические данные за 2006–2016 гг. о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях по форме 1-Е: Об утверждении форм федерального статистического наблюдения № 1-Е (сведения о следственной работе и дознании) и № 1-ЕМ (сведения об основных показателях следственной работы и дознания: приказ Генпрокуратуры России от 20 февраля 2015 г. № 83; по форме 2-Е: Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е (сведения о рассмотрении сообщений о преступлениях): приказ Генпрокуратуры России от 27 февраля 2015 г. № 89; по форме 1-А: О статистической отчетности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 28 февраля 2012 г. № 134. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Окончание табл.

Год	2006	2013	2014	2015	2016	2017
В т. ч. удельный вес к числу сообщений о преступлениях, %	30,8	15,2	14,6	15,5	15,9	16,8
Количество (без повторных) «отказных» материалов (млн)	4,5	6,7	6,7	6,8	6,8	6,3

УПК РФ содержит требование (ч. 4. ст. 146), согласно которому копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. В свою очередь, если эта копия постановления поступает в срок свыше 24 часов с момента принятия процессуального решения, то прокурор рассматривает такой случай как существенное нарушение уголовно-процессуального закона, требующего прокурорского реагирования. В практической плоскости это означает, что прокурор вынесет соответствующий акт прокурорского реагирования, например, направит представление в орган предварительного расследования.

При поступлении к прокурору материалов проверок сообщений о преступлениях вместе с принятыми по ним процессуальными решениями, он проверяет их полноту и объективность путем детального изучения материалов проверки. С этой целью прокурор может провести опрос заинтересованных лиц и специалистов.

Изучая материалы проверок сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор, не позднее пяти суток с момента получения соответствующим прокурором материалов может признать решение следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и вынести мотивированное постановление о его отмене. В этом постановлении приводятся обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, указываются нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а при наличии данных, подтверждающих признаки преступления, указывается и на наличие предусмотренных уголовно-процессуальным законом повода и основания для возбуждения уголовного дела.

Для органов предварительного следствия и дознания это означает обязательное проведение дополнительных проверок по этим сообщениям о преступлении. Такие дополнительные проверки и принятие по ним процессуальных решений прокурорами берутся на контроль.

Если надзирающий прокурор установит факт длительного невозобновления проверки и другие случаи неоднократного игнорирования его законных требований, то он уполномочен принимать

меры по привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности. При этом надзорная деятельность прокурора, направленная на вынесение законного и обоснованного процессуального решения по сообщению о преступлении, будет продолжена.

В свою очередь, согласно ч. 4 ст. 39 УПК РФ, руководитель следственного органа обязан рассматривать в срок не позднее пяти суток требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства. При этом руководитель следственного органа может не согласиться с требованиями прокурора и вынести мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора, которое в течение пяти суток направляет прокурору.

На стадии возбуждения уголовного дела прокурор надзирает за соблюдением органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России особого порядка привлечения к уголовной ответственности отдельных категорий лиц, предусмотренного ст. 448 УПК РФ. К этой категории лиц относятся члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, судьи Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, федерального арбитражного суда, военного суда и др.

Если в процессе возбуждения уголовного дела прокурор обнаружит существенное нарушение уголовно-процессуального законодательства, влекущего незаконное привлечение лица к уголовной ответственности либо иное нарушение прав и законных интересов лица или организации, то он в течение 24 часов с момента получения материалов может признать постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, отменить процессуальное решение о возбуждении уголовного дела путем вынесения соответствующего мотивированного постановления.

§ 3. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России на стадии предварительного расследования

После принятия процессуального решения о начале производства по уголовному делу интенсивность прокурорского надзора не снижается, поскольку надзорная деятельность прокурора носит непрерывный характер. Цель надзорной деятельности прокурора – обеспечить соответствие действий органов дознания и предвари-

тельного следствия требованиям Конституции РФ и уголовно-процессуального законодательства.

Полномочия прокурора по надзору за предварительным расследованием изложены в ст. 37 УПК РФ. Эти полномочия осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами, а также вышестоящими прокурорами.

В случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями, прокурор вправе обратиться к руководителю Следственного департамента МВД России.

В случае несогласия руководителя Следственного департамента МВД России с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генпрокурору России, решение которого является окончательным.

У должностных лиц органов дознания системы МВД России нет процессуальных возможностей не согласится с требованиями прокурором, кроме решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания (ч. 4 ст. 226 УПК РФ).

Но дознаватель вправе обжаловать указания прокурора – вышестоящему прокурору.

В прокурорском надзоре за органами предварительного расследования можно выделить такие его составные части:

- проверка соблюдения и исполнения уголовно-процессуальных норм при проведении процессуальных проверок по сообщениям о преступлениях;
- проверка соблюдения и исполнения уголовно-процессуальных норм при производстве предварительного расследования;
- проверка соблюдения и исполнения уголовно-процессуальных норм при применении мер процессуального принуждения и пресечения, производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан;
- проверка работы следственных органов по возмещению ущерба, причиненного преступлением;
- установление причин неудовлетворения актов прокурорского реагирования и др.

Так, прокурор, добываясь средствами прокурорского надзора возмещения ущерба, причиненного преступлением, требует незамедлитель-

ного (с момента возбуждения уголовного дела либо после получения данных о лице, которому причинен ущерб) признания потерпевшим лица, которому причинен вред преступлением. Кроме того, прокурор обращает внимание на средства обеспечения гражданского иска, прежде всего на реализацию уголовно-процессуальных норм, позволяющих наложить арест на имущество подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые несут ответственность за причиненный ими вред.

Проверяя соблюдение и исполнение уголовно-процессуальных норм при применении мер процессуального принуждения и пресечения, прокурор должен пресекать случаи задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях.

При обнаружении лиц, незаконно задержанных или лишенных свободы, незаконно помещенных в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, либо содержащихся под стражей свыше срока, установленного УПК РФ, прокурор обязан немедленно освободить таких лиц.

Прокурор, надзирая за законностью применения в качестве меры пресечения заключение под стражу, учитывает перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений. Перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 14 января 2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений». Прокурор в целях пресечения необоснованного уклонения от избрания данной меры процессуального принуждения или незаконного ее изменения вправе проверять, имеется ли в материалах дела медицинское заключение установленной формы о наличии (отсутствии) у лица тяжелого заболевания.

При необходимости прокурор рассматривает вопрос о необходимости применения мер реагирования на нарушения, допущенные следователем, руководителем следственного органа, дознавателем, при подготовке и рассмотрении ходатайства об избрании (продлении) меры пресечения.

В рамках прокурорского надзора происходит и оценка факта проведения следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства. Прокурор должен дать правовую оценку постановлению следователя, руководителя следственного органа о проведении следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства. Для этого он изучает все представленные материалы, которые, в соответствии с ч. 5 ст. 165

УПК РФ, должны быть переданы прокурору не позднее трех суток с момента начала производства следственного действия. В эти материалы входят: уведомление о производстве следственного действия без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства; копия постановления о производстве следственного действия; копия протокола следственного действия. Если этот срок не соблюден (трое суток), то прокурор выносит акт прокурорского реагирования.

Деляя правовую оценку представленным материалам, прокурор прежде всего анализирует данные, которые свидетельствуют об исключительности обстоятельств, требующих безотлагательного производства следственных действий. Проверая представленные материалы, прокурор должен убедиться в том, что промедление с производством следственного действия могло:

- привести к утрате следов преступления, других доказательств;
- позволило бы скрыться лицам, совершившим преступление;
- отрицательно бы повлияло на возмещение причиненного преступлением ущерба.

Прокурор вправе затребовать для проверки и уголовное дело целиком. По мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ).

Особое внимание надзирающий прокурор уделяет вопросам, связанным с рассмотрением его требований, адресованных руководителю следственного органа. Такие требования руководитель следственного органа обязан рассмотреть в срок не позднее пяти суток. Требования прокурора направлены на устранение нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования. Исполнение требования прокурора осуществляется путем производства органами предварительного следствия следственных и иных процессуальных действий, необходимость выполнения которых предусмотрена внесенным требованием об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования.

Руководитель следственного органа может не согласиться с требованиями прокурора, о чем должен вынести мотивированное постановление о несогласии с требованиями, которое в течение пяти суток направляет прокурору.

Прокурор контролирует исполнение своего требования и в случае формального подхода к устранению выявленных нарушений, в т. ч. путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, принимает меры прокурорского реагирования.

Глава VI

Прокурорский надзор за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых и специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту

§ 1. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания

Правовой основой прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС подозреваемых и обвиняемых и специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, являются следующие основные нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;
- Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. №174-ФЗ;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ;
- приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;
- приказ Генпрокуратуры РФ от 8 августа 2011 г. № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изолято-

рах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)»;

- приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел»;

- приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

Также следует учитывать:

- письмо Генпрокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях»;

- указание Генпрокуратуры РФ от 9 ноября 2011 г. № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей».

Осуществление прокуратурой надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС подозреваемых и обвиняемых имеет особое значение, поскольку во время содержания таких лиц имеет место ограничение их конституционного права на свободу и личную неприкосновенность.

Согласно ст. 22 Конституции РФ каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. В соответствии со ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ограничение этого права допускается только на основании судебного решения).

В связи с этим нахождение в ИВС и спецприемниках подозреваемых и обвиняемых требует, как от должностных лиц ОВД, так и прокуроров особого внимания. Так, прокурор должен незамедлительно освобождать своим постановлением каждого заключенного под стражу без законных оснований, а также лиц, срок содержания которых под стражей истек.

§ 2. Задачи и объекты прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания

Особенность прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС подозреваемых и обвиняемых, и спецприемников заключается в том, что он осуществляется независимо от органов власти. Но он не отменяет действие ведомственного контроля и процессуального контроля.

Задачами прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС и спецприемников являются:

- обеспечение соблюдения прав и обязанностей подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту;
- выявление и устранение фактов нарушения законности при содержании в ИВС подозреваемых и обвиняемых, и спецприемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту;
- обеспечение условий содержания подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту, соответствующих минимальным стандартным правилам обращения с заключенными;
- обобщение состояния законности и прокурорского надзора при содержании подозреваемых, обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту, и использование результатов обобщения для совершенствования организации работы и повышения эффективности мер прокурорского реагирования.

Объектом прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС подозреваемых и обвиняемых и спецприемников для арестованных являются ИВС и спецприемники ОВД.

В предмет прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС и спецприемников входят:

- законность нахождения лиц в ИВС подозреваемых и обвиняемых и в спецприемниках арестованных;
- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, и лиц, подвергнутых административному аресту, порядка и условий их содержания;
- законность исполнения административного наказания в спецприемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту;
- законность правовых актов, издаваемых органами внутренних дел.

В процессе осуществления прокурорского надзора прежде всего внимание прокурора концентрируется на законности задержания и содержания под стражей.

Правила внутреннего распорядка ИВС ОВД утверждены приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел». Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в ст. 5 называет в качестве оснований содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении преступлений, указывает протокол задержания, составленный в порядке, установленном УПК РФ, а основанием содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, – судебное решение, вынесенное в порядке, установленном УПК РФ.

Местом **содержания под стражей** подозреваемых и обвиняемых является ИВС. В случае незаконного и самовольного оставления задержанным или арестованным ИВС следует рассматривать вопрос о привлечении его к уголовной ответственности по ст. 313 УК РФ (побег из-под стражи).

Документом, являющимся основанием для содержания подозреваемого или обвиняемого в ИВС является:

- протокол задержания подозреваемого;
- судебное решение (приговор, определение, постановление) об избрании в качестве меры пресечения заключение под стражу, вынесенное в порядке, установленном УПК РФ, либо правильно оформленная выписка из него;
- постановление прокурора о заключении лица под стражу, вынесенное в порядке исполнения ч. 2 ст. 466 УПК РФ на основании прилагаемого решения судебного органа иностранного государства о заключении данного лица под стражу.

Если прокурор получил сведения или жалобы об ухудшении состояния здоровья лиц, содержащихся под стражей, то он должен провести соответствующую проверку. При обнаружении у подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления тяжелого заболевания, препятствующего его содержанию под стражей и удостоверенного медицинским заключением, прокурор инициирует вопрос перед дознавателем, следователем об изменении меры пресечения.

Прокурор обращает внимание на то, что к постановлению о возбуждении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении лиц, имеющих на иждивении несовершенно-

шеннолетних детей либо иных нетрудоспособных иждивенцев, должны приобщаться материалы о том, что дети, иные иждивенцы будут находиться на попечении близких родственников или других лиц, будут помещены в детские, социальные либо медицинские учреждения – необходимые заявления близких родственников, материалы органов опеки и попечительства об устройстве в детские, социальные либо медицинские учреждения, об установлении опеки и т. д.

§ 3. Порядок осуществления прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами изоляторов временного содержания

Осуществляя надзор, прокурор не реже одного раза в месяц проводит сверку сведений о задержанных и заключенных под стражу лицах с данными учетной документации территориальных подразделений соответствующих ведомств (ИВС, камер административно-задержанных), а также органов предварительного расследования, судов и информационных центров при МВД, Главных управлениях (управлениях) МВД России по субъектам РФ.

Следует учесть, что по уголовным делам, по которым задержанные и заключенные под стражу лица в ходе предварительного расследования были освобождены, надзирающий прокурор должен обеспечить качественный надзор за законностью и обоснованностью принятых процессуальных решений.

Для этого в прокуратурах ведется книга учета лиц, освобожденных из ИВС, СИЗО и гауптвахт на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Если лицо, задержанное по подозрению в совершении преступлений и содержавшееся в ИВС, было освобождено, то прокурор должен дать правовую оценку законности этим процессуальным решениям. Для этого он оценивает материалы уголовного дела, в ходе расследования которого были задержаны лица, учитывая уголовные дела, прекращенные по реабилитирующим основаниям, приостановленные в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, а также тех дел, по которым была изменена квалификация на менее тяжкие составы преступления.

Основанием отбывания административного ареста является постановление судьи об административном аресте. Местами отбывания административного ареста являются спецприемники территориальных ОВД.

Лица, подвергнутые административному аресту, принимаются в место отбывания ареста круглосуточно при наличии следующих документов:

- постановления об административном аресте;
- паспорта или иного документа, удостоверяющего личность.

Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, которые утверждены приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

Прокуроры районов, приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур ежедневно проверяют условия содержания лиц, содержащихся под стражей, а при получении сведений (жалоб) о нарушении их прав незамедлительно осуществляют проверку.

Правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законности в ИВС и спецприемниках являются:

- постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;
- требования прокурора по принятию мер в целях соблюдения закона об условиях содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС и спецприемниках;
- для содержания лиц, подвергнутых административному аресту;
- протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации ИВС и спецприемников;
- представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу ИВС и спецприемников.

Протест прокурора выносится в случаях, когда требуется отменить не соответствующий закону акт администрации ИВС и спецприемников и восстановить нарушенные их администрацией права задержанных. До момента рассмотрения протеста приостанавливается действие опротестованного акта. Протест рассматривается начальником ОВД в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Вынося представление, прокурор указывает на выявленные нарушения законности. Представление вносится тогда, когда наряду с устранением нарушений законности необходимо устранить порождающие их причины и условия.

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

При необходимости предупреждения нарушений законности и при наличии информации о готовящихся противоправных действиях прокурор выносит в адрес должностных лиц предостережение о недопустимости нарушения закона.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных и заключенных под стражу подлежат обязательному исполнению администрацией учреждений. Тем самым законодатель наделяет прокуроров особыми властно-распорядительными полномочиями: их требования подлежат исполнению независимо от того, обжалованы они или нет.

Требования прокурора могут быть сформулированы в устной форме, когда выявленные нарушения закона могут быть устранены непосредственно по ходу проверки, если же для устранения нарушения закона требуется время, то в письменном требовании устанавливается срок для устранения нарушения закона. При несогласии с требованиями прокурора они могут быть обжалованы вышестоящему прокурору.

Осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов должностными лицами ИВС и спецприемников, прокурор:

- определяет соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации ИВС и спецприемников, а также нормативно-правовых актов ОВД;
- знакомится с процессуальными документами, на основе которых лица содержатся в ИВС и спецприемниках;
- посещает в любое время и осуществляет обход помещений ИВС и спецприемников;
- опрашивает подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту;
- получает объяснения от должностных лиц ОВД;
- организует прием подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту;
- рассматривает и проверяет жалобы и заявления подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту;
- требует создание условий, обеспечивающих права задержанных и обвиняемых, а также лиц, подвергнутых административному аресту.

Прокурорская проверка является основным средством прокурорского надзора. В ходе ее осуществления прокурор обращает внимание на основания заключения под стражу, сроки содержания, изоляцию и раздельное содержание разных категорий подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, а также лиц, арестованных в административном порядке.

Такие проверки могут проходить в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздничные дни.

Не реже одного раза в год осуществляются проверки мест принудительного содержания совместно с представителями общественных организаций (правозащитниками) либо уполномоченными по правам человека в субъектах РФ (их представителями).

В ходе проверки прокурор обращает внимание на оказание подозреваемым и обвиняемым, лицам, подвергнутым административному аресту, медицинской помощи, надлежащее материально-бытовое и санитарно-гигиеническое обеспечение, соблюдение противопожарных норм и правил.

При обнаружении у данной категории лиц телесных повреждений, получения сведений о незаконном задержании либо неправомерном применении к задержанным физической силы, специальных средств, иных недозволённых мер воздействия в обязательном порядке проводится прокурорская проверка по каждому выявленному факту с принятием мер прокурорского реагирования.

При происшествиях в местах содержания задержанных и заключённых (побег, суицид, попытка суицидальной демонстрации) руководители территориальных, специализированных прокуратур незамедлительно выезжают на место для проверки обстоятельств, выяснения и устранения причин и условий происшествий, и решения вопроса о привлечении виновных к ответственности.

При наличии оснований материалы прокурорской проверки направляются в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Особо выделяются случаи водворения подозреваемых, обвиняемых в карцер ИВС ОВД. Прокурор должен проверять на соответствие федеральному законодательству каждый такой случай.

Кроме того, осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов должностными лицами ИВС и спецприемников, в процессе проверок прокурор:

- при обнаружении нарушений закона выявляет причины и принимает меры к их устранению;
- при поступлении сведений в Европейский Суд по правам человека о жалобах подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осуждённых на ненадлежащие условия содержания под стражей проводит проверки фактов несоблюдения их прав и принимает незамедлительные меры к устранению выявленных нарушений законов.

При выявлении нарушений законности прокурор принимает меры к восстановлению нарушенных прав граждан, наказанию виновных должностных лиц и обеспечивает контроль за фактическим устранением вскрытых нарушений закона.

Согласно ч. 2 ст. 95 УПК РФ в случае необходимости проведения ОРМ допускаются встречи сотрудника органа дознания, осуществляющего ОРД, с подозреваемым с письменного разрешения дознавателя, следователя или суда, в производстве которых находится уголовное дело.

Прокурор незамедлительно пресекает случаи неправомерного осуществления ОРД для достижения целей и задач, не предусмотренных УПК РФ и законодательством об ОРД.

В ходе реализации прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами ИВС и спецприемников особое внимание уделяется контролю в сфере обеспечения прав лиц, содержащихся под стражей, а также использованию предоставленных финансовых средств на функционирование и деятельность ИВС и специальных приемников. Ведомственный контроль за этой деятельностью осуществляет начальник ОВД, на территории которого расположены ИВС и спецприемники.

Не реже одного раза в полугодие прокуроры субъектов РФ обобщают состояние законности и прокурорского надзора при содержании подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что исключительность статуса прокуратуры обусловлена важностью реализуемых ею функций от имени РФ, а также осуществляемого ею надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (ст. 1 Закона о прокуратуре).

Все правоохранительные органы, равно как и органы вневедомственного контроля (надзора) являются специализированными органами контроля за исполнением (соблюдением) законов в соответствующих сферах правовых отношений. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, акта реагирования. При необходимости принятия мер по восстановлению нарушенной законности, выявленных другими государственными органами, выходящих за пределы объема их полномочий или их предметной компетенции, они обязаны обратиться или передать соответствующие материалы надлежащему органу или должностному лицу, в т. ч. путем обращения к прокурору. Кроме того, прокуроры осуществляют надзор и за исполнением законов правоохранительными и контролирующими органами, за соответствием закону их действий и процессуальных решений, направленных на выявление правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
5. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
6. О порядке отбывания административного ареста: федер. закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 2034.
7. О полиции: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011.
8. Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
9. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
10. О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 (в ред. от 18 декабря 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 22 декабря 2016 г. № 701. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
12. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, орга-

ну дознания, следователю, прокурору или в суд: приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, Следственного комитета Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 // Рос. газ. 2013. 13 дек.

13. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Рос. газ. 2014. 13 авг.

14. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

15. Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

16. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07 декабря 2007 г. № 195. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

17. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05 сентября 2011 г. № 277. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

19. Об утверждении и введение в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 2015 г. № 78. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Положения об организации межведомственного взаимодействия по противодействию преступлениям, совершаемым организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями) [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России от 14 мая 2013 г. № 192/420/279/15/229/1071/293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07 мая 2008 г. № 84 (в ред. от 12 апреля 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 мая 2016 г. № 276 (в ред. От 03 апреля 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 августа 2014 г. № 454 (в ред. От 09 марта 2017 г.). Доступ из справ.-правовой базы «КонсультантПлюс».

25. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 03 июля 2013 г. № 262. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

26. О дополнительных мерах по совершенствованию контроля за выполнением документов и поручений в МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 26 декабря 2003 г. № 1020. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

27. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 03 февраля 2012 г. № 77 (в ред. От 13 февраля 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О порядке осуществления ведомственного контроля за деятельностью линейных управлений МВД России на железнодоро-

рожном, водном и воздушном транспорте, линейных отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в т. ч. входящих в их состав линейных отделов (отделений, пунктов) полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 20 апреля 2012 г. № 347. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

29. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

30. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 марта 2010 г. № 107. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

31. О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ, Минфина России от 20 января 2009 г. № 12/Зн. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

32. Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. № 276. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

33. Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов) [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 08 августа 2011 г. № 237. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

34. Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 (в ред. от 18 октября 2012 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста [Электронный ресурс]: при-

каз МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

36. Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел [Электронный ресурс]: указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

37. О внесении изменений в статистические карточки и в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов [Электронный ресурс]: указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 24 декабря 2007 г. № 209-11/2. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

38. Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: указание Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 03 июня 2015 г. № 275/36, 1/206, 2/5443/ 195/ 1-у/ 21,4/ 1081. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

39. Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей [Электронный ресурс]: указание Генпрокуратуры РФ от 09 ноября 2011 г. № 392/49. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

40. *Артамонов А. Н.* Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 73–80.

41. *Бажанов С. В.* Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами розыскной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5. С. 51–54.

42. *Бессарабов В. Г.* Обеспечение прокуратурой и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации прав человека и единства конституционного правового пространства страны // Законность. 2013. № 10. С. 15–21.

43. *Бессарабов В. Г., Кашаев К. А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007. С. 464.

44. *Буланова Н. В.* Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4. С. 36–44.

45. *Гаврилов Б. Я.* Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве. М., 2004.

46. *Гармаев Ю. П., Хориноев А. О.* Алгоритм проверки материалов уголовного дела // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2012. № 4 (154). С. 33–42.

47. *Гордиенко В. В., Нечевин Д. К., Поляков М. М., Михайлов В. А.* Участие прокурора в противодействии коррупции // Публичное и частное право. Вып. II (XIV). М., 2012. С. 29–39.

48. *Григорьева Н. В.* Прокурорский надзор: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2016.

49. *Даровских С. М.* К вопросу о соотношении ведомственного, судебного контроля и прокурорского надзора в уголовно-процессуальном судопроизводстве // Фундаментальные и прикладные проблемы управления расследованием преступлений: сб. науч. трудов. В 2 ч. М., 2005. Ч. 1. С. 223–227.

50. *Дронов В. В.* Надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие // Законность. 2014. № 5. С. 48–49.

51. *Жубрин Р.* Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности по делам о легализации преступных доходов // Законность. 2013. № 1. С. 24–26.

52. *Игонина Н. А., Бессарабов В. Г., Викторов И. С., Буренина О. В.* К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47–53.

53. *Кобзарев Ф. М.* Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития. М., 2002.

54. *Кожевников К.* Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью по делам коррупционной направленности // Законность. 2013. № 3. С. 6–9.

55. *Козлов В. В.* Прокурорский надзор за местами содержания под стражей (о некоторых аспектах правового регулирования контроля и надзора за местами содержания под стражей) // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 7. С. 11–14.

56. *Козусев А. Ф.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001.

57. Конституционно-правовые основы уголовного судопроизводства: монография / под ред. В. А. Михайлова. Душанбе, 2014.

58. *Королев Г. Н.* Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

59. *Крюков В. Ф.* Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. 2007. № 10.

60. *Крюков В. Ф.* Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. Курск, 2007.

61. *Макаренко М. А.* Типология уголовно-процессуальных правоотношений с участием прокурора // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 193–200.

62. *Михайлов В. А.* Общие условия предварительного расследования: монография. М., 2012.

63. *Михайлов В. А.* Прокурорский надзор за исполнением законов полицией, осуществляющей оперативно-розыскную деятельность // Правовое и криминалистическое обеспечение управления органами расследования: материалы Всероссийской науч.-практ. конференции 26 мая 2011 года. Ч. I. М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 256–264.

64. *Михайлов В. А.* Прокурорский надзор за исполнением законов полицией // Публичное и частное право. Вып. III (XI). М., 2011. С. 190–216.

65. *Молодецкая Н.* Совершенствование системы надзора // Законность. 2014. № 1. С. 27–31.

66. *Нечевин Д. К.* Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография. М., 2013.

67. *Никитин Е. Л.* Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.

68. Прокурорский надзор. Курс лекций: учеб. пособие для студентов вузов / ред. А. В. Ендольцева, О. В. Химичева, А. А. Сумина. М., 2014.

69. Прокурорский надзор. Курс лекций [Электронный ресурс]: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Н. В. Григорьева [и др.]. Режим доступа: URL: <http://www.iprbookshop.ru/20993>.

70. Прокурорский надзор: учебник / под. ред. А. Я. Сухарева. 4-е изд. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017.

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

72. *Паламарчук А. В.* Противодействие торговле людьми средствами прокурорского надзора // Законность. 2013. № 6. С. 3–9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. *Руднев В. И.* Рассмотрение судами в порядке статьи 125 УПК РФ жалоб лиц, содержащихся под стражей, и осужденных // Комментарий судебной практики / отв. ред. К. Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, КОНТРАКТ, 2017. Вып. 22. С. 122–136.

74. *Сидорова И. В., Томчак А. Ю.* О полномочиях прокурора по применению заключения под стражу в досудебном уголовном процессе // Российский следователь. 2015. № 9. С. 5–9.

75. *Смирнов А. В.* Уголовный процесс: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. и направлению подготовки «Юриспруденция» / ред. А. В. Смирнов. 5-е изд., перераб. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2013.

76. *Степанов О. А.* Законность как цель управления в органах внутренних дел // Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел: сб. тр. межвуз. науч. семинара. М., 2011. С. 156–163.

77. Уголовный процесс: учебник / Р. С. Абдрахманов и др.; ред.: А. П. Гуськова, К. Ф. Зиннуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.

78. Уголовный процесс: учебник / А. И. Глушков; ред. А. В. Грищенко. 3-е изд., перераб. М.: НОРМА: ИНФРА-М. 2013.

79. *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2004.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Гаврилов Борис Яковлевич
Красильников Алексей Владимирович
Образцов Александр Викторович

**Прокурорско-надзорное обеспечение правоохранительной
деятельности органов внутренних дел**

Учебное пособие

Редактор: *В. А. Яровая*
Верстка: *Д. А. Бурцев*

Подписано в печать 03.07.2018. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 3,95. Уч.-изд. л. 3,22. Тираж 56 экз. Заказ № 12у

ISBN 978-5-906942-49-4



Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8