

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Курс лекций

Волгоград
ВА МВД России
2022

УДК 347.963(075.8)
ББК 67.72–91я73
П 80

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

П 80 **Прокурорский надзор** : курс лекций / Ю. С. Митькова,
Л. В. Попова, В. В. Синкевич [и др.]. – Волгоград : ВА МВД
России, 2022. – 128 с.

ISBN 978-5-7899-1432-8

В курсе лекций отражены основные темы учебной дисциплины «Прокурорский надзор». Рассмотрены понятие, сущность и система прокуратуры Российской Федерации, ее кадровое обеспечение. В основе курса главное направление деятельности прокуратуры – осуществление прокурорского надзора в различных отраслях.

Издание предназначено курсантам и слушателям образовательных организаций системы МВД России.

УДК 347.963(075.8)
ББК 67.72–91я73

Авторский коллектив: Л. В. Попова (лекция № 1), Е. И. Свежинцев (лекция № 2), Е. Е. Колбасина (лекция № 3), В. В. Синкевич (лекция № 4), Ю. С. Митькова (лекция № 5), Е. В. Горкина (лекция № 6).

Рецензенты: доцент кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент *А. Ю. Федюкина*; первый заместитель начальника ГСУ ГУ МВД России по Волгоградской области *Д. А. Савин*.

ISBN 978-5-7899-1432-8

© Волгоградская академия МВД России, 2022

Содержание

Список сокращений.....	4
Лекция № 1. Понятие, предмет и система учебной дисциплины «Прокурорский надзор»	5
Лекция № 2. Система и структура прокуратуры. Кадровое обеспечение прокуратуры Российской Федерации	21
Лекция № 3. Надзор за исполнением законов. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	37
Лекция № 4. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие	54
Лекция № 5. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами.....	75
Лекция № 6. Другие направления деятельности прокуратуры.....	99
Библиографический список.....	117

Список сокращений

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

ОВД – органы внутренних дел

ОРД – оперативно-разыскная деятельность

ОРМ – оперативно-разыскные мероприятия

СИЗО – следственный изолятор

СК РФ – Следственный комитет Российской Федерации

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФЗ – федеральный закон

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России – Федеральная служба исполнения наказаний

Лекция № 1. Понятие, предмет и система учебной дисциплины «Прокурорский надзор»

Вопросы лекции:

1. Предмет и система курса «Прокурорский надзор».
2. Цель и задачи прокурорского надзора в Российской Федерации.
3. Понятие прокурорского надзора. Направления деятельности прокуратуры. Отрасли прокурорского надзора.
4. Правовое регулирование прокурорского надзора.

Вопрос 1. Предмет и система курса «Прокурорский надзор».

Прокурорский надзор является отдельной отраслью правовой науки, при изучении которой познаются закономерности возникновения и тенденции развития прокуратуры как особого института, осуществляющего от имени Российской Федерации государственно-правовой вид деятельности: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, действующих на территории нашего государства законов, а также предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (далее – Закон «О прокуратуре») иных функций¹.

Прокурорский надзор как учебная правовая дисциплина изучает совокупность положений общетеоретического характера, раскрывающих его предмет, цели и задачи, другое предназначение деятельности органов прокуратуры по обеспечению правопорядка и законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов безопасности государства и членов общества. Предметом данного курса являются:

- теоретические положения о месте и роли прокуратуры в государстве, цели, задачи и принципы ее организации;
- правовое регулирование деятельности органов прокуратуры, статус прокурора и его полномочия, используемые им правовые средства и методы реагирования для принятия соответствующих мер;
- тактика и методика организации прокурорского надзора.

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 20.02.2022).

В содержание курса также вводится раздел о международном сотрудничестве как самостоятельной функции прокуратуры, которая реализуется Главным управлением международно-правового сотрудничества, входящим в структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Прокурорский надзор как учебная дисциплина тесно связан с другими юридическими предметами, но в первую очередь изучается как независимый механизм государства в области надзора за точным и единообразным исполнением законов.

Таким образом, под предметом прокурорского надзора понимаются государственно-властные общественные отношения, образующиеся вследствие деятельности органов прокуратуры при осуществлении ею функции надзора, связанной с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Эти отношения, как правило, возникают между органами прокуратуры и другими субъектами, вовлеченными в данную деятельность (например, органами местного самоуправления, подразделениями министерств и ведомств на региональном уровне, их должностными лицами).

Система настоящего учебного курса рассчитана на получение достаточно широкого представления о российской прокуратуре, в том числе об истории ее появления и развития, о ее роли в современном обществе, месте среди государственных органов и ветвей власти. В рамках учебной дисциплины рассматриваются вопросы организации деятельности прокуратуры, принципов построения ее подразделений, порядка формирования и кадрового обеспечения.

Учитывается, что прокурорский надзор является самостоятельным видом федеральной государственной службы, а органы прокуратуры имеют особенности, существенно отличающие их от прочих федеральных структур. В связи с этим необходимое внимание уделяется специфике правового положения прокурорских работников. Рассматриваются основные условия прохождения службы в органах и организациях прокуратуры, определяемые Законом «О прокуратуре».

Система данного курса непосредственно раскрывает функции прокуратуры, их содержание, в частности сущность отраслей прокурорского надзора, полномочия прокурора по отдельным направлениям надзора, иные функции прокуратуры, тем самым формирует четкое представление о роли прокуратуры и значимости проводимой ею работы.

Вопрос 2. Цель и задачи прокурорского надзора в Российской Федерации.

Общая цель прокурорского надзора заключается в создании на всей территории России определенного режима законности, который позволил бы обеспечить деятельность различных ветвей власти по принципам соблюдения Конституции Российской Федерации, подчинения ее положениям при рассмотрении законодательных инициатив и дальнейшего соблюдения принятых законов, поддержания надежного механизма защиты прав и свобод населения, охраны государственного строя и сложившихся на основании закона общественных отношений.

Целями прокуратуры являются обеспечение:

- верховенства закона;
- единства и укрепления законности;
- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- охраняемых законом интересов общества и государства.

Для достижения этих целей и организована деятельность прокуратуры, главные направления которой закреплены в Законе «О прокуратуре»:

1. Надзор за исполнением законов органами исполнительной власти и военного управления, контрольными органами, всеми должностными лицами, руководителями организаций. Надзор за соответствием издаваемых правовых документов законам Российской Федерации. Надзор за соблюдением прав и свобод человека, в том числе в местах принудительного содержания граждан, привлеченных к ответственности, или больных. Осуществление надзора за исполнением законов органами предварительного следствия, дознания и ведомствами, имеющими полномочия на проведение оперативно-разыскной деятельности, судебными приставами, администрацией учреждений службы исполнения наказаний.

2. Уголовное преследование осуществляется прокурором в суде, где он выступает в качестве государственного обвинителя. Содержание этой процессуальной деятельности в данной сфере определяется уголовно-процессуальным законом, руководящими разъяснениями высших судебных органов страны. Однако и в досудебном производстве прокурор является участником со стороны обвинения.

3. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокурор на своей территории организует координационные совещания (как правило, составляется план работы такого совещания на шесть месяцев), создает рабочие группы (например, для разработки согласованных мер по выявлению, пресечению и раскрытию определенного вида преступлений), проверяет соблюдение статистической дисциплины и учетно-регистрационной работы. Положение о координационной деятельности утверждено Указом Президента Российской Федерации еще в 1996 г. и действует до настоящего времени¹.

4. Прокурор возбуждает дела об административном производстве и проводит административное расследование в соответствии с КоАП РФ² и ведомственными нормативными актами, в частности приказом Генпрокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78³. К исключительной компетенции прокурора относится возбуждение дел, предусмотренных 49 статьями КоАП РФ.

Таким образом, вся деятельность прокуратуры направлена на достижение приведенных целей, а также на реализацию задач, которые различаются между собой по содержанию, средствам решения и субъектам органов прокуратуры, ставящих и выполняющих их. В науке определены общие, специальные и частные (конкретные) задачи.

Общие задачи заключаются в укреплении законности, охране государственного и общественного строя, трудовых, жилищных, имущественных и личных неимущественных прав граждан. Так, прокурор участвует в гражданских делах по вопросам лишения родительских прав, искам о возмещении морального вреда пострадавшему

¹ См.: О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью): указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 31.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112962/ (дата обращения: 25.02.2022).

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 28.01.2022). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 15.02.2022).

³ См.: Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78. URL: <https://base.garant.ru/70887916/> (дата обращения: 15.02.2022).

лицу. Общие задачи должны решаться в результате прокурорской надзорной деятельности.

Специальные задачи обычно стоят только перед определенным направлением прокурорского надзора (отраслью). Например, выявление с помощью прокурорского надзора нарушений законодательства и лиц, их совершивших; обеспечение законности правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами; надзор за точным исполнением федеральных законов в субъектах Федерации. В последнее время важной стороной деятельности прокуроров является надзор за соблюдением моратория на планирование и проведение проверок малого бизнеса, тем более что внеплановые выездные проверки, например, индивидуальных предпринимателей, могут быть проведены после согласования с органами прокуратуры¹. С 2020 г. резко возросла роль прокурорского надзора за исполнением законов об охране здоровья граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Частные задачи – задачи, которые прокурор ставит в каждом конкретном случае. Они решаются в зависимости от условий осуществления надзорной деятельности (получение информации, истребование правовых актов, опротестование незаконных приговоров, решений суда и т. п.).

Вопрос 3. Понятие прокурорского надзора. Направления деятельности прокуратуры. Отрасли прокурорского надзора.

Термин «прокурорский надзор» характеризует деятельность органов и организаций прокуратуры, но законодатель не дает его определения и не раскрывает конкретного содержания. Понятие «надзор» в электронном ресурсе толкового словаря С. И. Ожегова интерпретировано как «орган, группа лиц для наблюдения за кем-то или чем-то, за соблюдением каких-то правил».

¹ См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 11.06.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 15.02.2022).

Осуществление общей надзорной деятельности началось более 300 лет назад непосредственно после создания прокуратуры. Постепенно значение данного органа возрастало. В его обязанности входил надзор по казенному управлению, за судом, а затем и следствием, контроль общего благоустройства. Судебная реформа 1864 г. несколько изменила ситуацию: усилилась роль прокурорской системы в уголовном процессе. В советский период задачи органов прокуратуры состояли в следующем: укрепление социалистической законности так, как ее понимали исходя из действующих в разное время общественных отношений, влияния коммунистической партии на идеологию и сознание граждан; уголовное преследование и поддержание обвинения; надзор за соответствием Конституции СССР издаваемых юридических актов. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. действовал до 1992 г. и определял органы прокуратуры как единую и централизованную систему с вертикалью властных полномочий¹. Направления деятельности прокуратуры были в основном такими же, как и сегодня, однако в перечень ее функций входили надзор за исполнением законов гражданами и расследование преступлений.

Правовые основы прокурорского надзора, помимо Конституции Российской Федерации, установлены международными договорами Российской Федерации, Законом «О прокуратуре», другими федеральными законами, указами Президента России, а также нормативными правовыми актами Генерального прокурора и нижестоящих прокуроров. Чтобы понять сущность прокурорского надзора, необходимо выделить признаки, отличающие его от иных форм реализации государством контрольных функций. Следует начать с того, что прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Ей не принадлежат полномочия судебной власти, так как она не является элементом судебной системы и не отправляет правосудия. Прокуратура не относится к органам исполнительной власти, поскольку не входит в структуру Правительства Российской Федерации. Прокурор не включен в управленческую конструкцию исполнительных органов, не принадлежит к законодательной власти; не состоит в структуре Администрации Президента, так как назначение

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

и освобождение от должности Генерального прокурора относится к ведению Совета Федерации. В связи с этим реализовывать свои полномочия, достигать поставленных целей и решать закрепленные в законе задачи органы прокуратуры могут только будучи организацией, деятельность которой не зависит ни от одной ступени власти, общественных объединений и политических партий.

Признаки прокурорского надзора с точки зрения специфического вида государственной деятельности прокуратуры:

1. Прокурорский надзор осуществляется от имени Российской Федерации специально созданными для этого органами прокуратуры. Он отличается от судебного контроля по субъектам реализации задач, формам (прокурорский надзор осуществляется помимо процессуальных форм еще и в административном порядке), предмету деятельности (прокурор не связан с отправлением правосудия, а его работа состоит в выявлении и пресечении нарушений с помощью правовых способов прокурорского реагирования), правовым последствиям (надзор не завершается актом правосудия). Следует разграничивать прокурорский надзор и государственный контроль. Поднадзорные полномочия прокурора не включают в себя возможность проводить распорядительную деятельность (например, отмену нормативного правового акта, возложение на хозяйствующего субъекта обязанности проведения каких-либо коммерческих действий). Проверки носят всеобъемлющий характер по отношению как к субъекту надзора, так и контролирующим организациям, их руководителям и подчиненным им должностным лицам. Прокурор не оценивает деятельности поднадзорных объектов с позиции эффективности и целесообразности, а делает вывод только с точки зрения законности происходящих процессов.

2. Прокурорский надзор в полной мере распространяется на все сферы общественных отношений, которые урегулированы нормами права. Вместе с тем в отношении отдельно взятого гражданина прокурорский надзор не осуществляется.

3. Прокурорский надзор заключен в рамки, установленные нормами права. Полномочия прокурора по осуществлению надзора регламентируются не только нормами федеральных законов, но и приказами, указаниями и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации. Однако в ч. 5 ст. 76 Конституции Российской

Федерации прописано, что подзаконные акты (в данном случае нормотворчество руководства прокуратуры) не могут противоречить федеральным законам.

Прокурорский надзор неоднороден по влиянию на сферу общественных отношений, регламентированную нормами права, поэтому по своему характеру дифференцируется на направления (отрасли), нормативно закрепленные в Законе «О прокуратуре» (ч. 2 ст. 1). Для практической работы это важно: выделение отраслей позволяет конкретизировать деятельность прокуратуры по наиболее значимым направлениям; создать четкую конструкцию подразделений компетентных специалистов, что исключает дублирование функций; способствовать оптимальной организации управления механизмом органов прокуратуры. Умение осуществлять надзор за исполнением законов на практике иногда крайне затруднительно из-за постоянного увеличения их количества, в связи с этим институт прокурорского надзора требует специализации согласно обозначенным отраслям, только тогда он будет действовать эффективно.

Обеспечение общего надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина производится подразделениями по надзору за исполнением федерального законодательства (за соблюдением прав граждан, интересов государства и общества, законных интересов несовершеннолетних, прав предпринимателей; за исполнением законодательства в сфере экономики, экологической сфере). Надзор за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью исполняют соответствующие структуры (по надзору за процессуальной деятельностью СК РФ, следователей МВД России, производством дознания и оперативно-разыскной деятельности, исполнением законов о федеральной безопасности). Участие в соответствии с процессуальным законодательством в рассмотрении судами различных инстанций всех категорий дел обеспечивают подразделения уголовно-судебного и гражданско-судебного управлений. Международные прямые связи в вопросах экстрадиции, правовой помощи и правоохранительного содействия организует Главное управление международно-правового сотрудничества. Надзор за состоянием правовой статистики и мониторингом трансформации осуществляют сотрудники этих подразделений. Кроме того, реализуется взаимодействие

со средствами массовой информации, рассмотрение обращений и документационное обеспечение, методическая работа и подготовка кадров. Хотя последнее не имеет прямого отношения к прокурорскому надзору, при должной организации помогает прокурорам более полно ориентироваться в вопросах повышения качества надзорной деятельности. Координацию надзорных функций обеспечивают организационные подразделения Генеральной прокуратуры и прокуратур субъектов Федерации.

Особенности организации и обеспечения надзорной деятельности имеют органы военной прокуратуры, руководитель которой является по должности заместителем Генерального прокурора Российской Федерации. Однако принципы обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности и другие функции остаются неизменными. Более того, в местностях, где в силу определенных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры, а также за пределами страны по месту дислокации Вооруженных сил Российской Федерации осуществление функций территориальной прокуратуры возлагается на органы военной прокуратуры.

Наконец, кроме территориальных в систему органов прокуратуры входят специализированные прокуратуры.

Таким образом, можно говорить о сложившейся в России единой федеральной централизованной системе органов прокуратуры, осуществляющих прокурорский надзор по всем направлениям (отраслям), обозначенным Конституцией Российской Федерации и Законом «О прокуратуре», способной оперативно реагировать на складывающуюся в стране обстановку.

Вопрос 4. Правовое регулирование прокурорского надзора.

Предметом правового регулирования прокурорского надзора являются общественные отношения, образующиеся в сфере исполнения законов всеми субъектами права, а также деятельность прокуратуры по обеспечению законности. Методом правового регулирования служит законодательная совокупность связанных и взаимообусловленных способов, приемов и средств реализации прокурором своих полномочий. Любая деятельность объективно нуждается в организации. Более

того, с учетом социальной значимости рассматриваемого института его надлежашая организация – залог результативного функционирования.

Конституция Российской Федерации раскрывает, что организация прокуратуры установлена Законом «О прокуратуре». Прокурорский надзор формируется на правовой базе, учитывающей и регламентирующей предмет, пределы, цели и задачи надзора; статус и систему организации прокуратуры; основные направления прокурорской деятельности; реализацию полномочий прокурора и наиболее эффективный порядок по осуществлению надзора. Организация прокурорского надзора должна происходить в строгом соответствии с правовыми установками. Право ограничивает его различными рамками, определяет главные направления. В то же время практика надзорной деятельности выступает движущим мотивом к совершенствованию правового регулирования, ибо возможность исполнять присущие ей (практике) функции зависит от уровня правового сопровождения. Существенным является и то, что каждое действие и решение в организации прокурорского надзора отражено в правовой форме.

Все сказанное позволяет сформулировать дефиницию прокурорского надзора: это целенаправленная результативная деятельность органов (организаций) прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации с помощью закрепленных законами и подзаконными актами специфических юридических способов и средств воздействия на общественные отношения, регулирующие обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации; установление режима законности; соблюдение и исполнение нормативных правовых актов по охране прав и свобод человека и гражданина, интересов государства и общества; принятие мер к предотвращению, пресечению и устранению нарушений законодательства и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Центральное место в системе правовых актов занимает Конституция Российской Федерации, ст. 129 которой устанавливает положение прокуратуры в системе государственной власти, определяет уровень ее правового регулирования, процедуру назначения на должность и освобождения от нее руководителей прокуратуры. Конституционализация прокурорской деятельности связывается и с поправками, внесенными в текст Основного закона страны в 2020 г.

Законодатель решил раскрыть предназначение прокуратуры посредством изложения, классификации ее функций. На конституционном уровне за прокуратурой закреплены функции надзора и уголовного преследования. Вопросы осуществления прокуратурой иных функций решаются, как и ранее, в Законе «О прокуратуре». При этом надзор назван первым среди остальных видов деятельности прокуратуры, что демонстрирует приоритет этого направления. Регламент полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры обеспечивает стабильность надзорных отношений и их правового регулирования, повышает компетенцию прокурорских работников и завершает обведение формы конституционного состояния прокурорской системы.

На своей ступеньке правовой иерархии располагаются международные договоры Российской Федерации. Прежде всего, это соглашения, устанавливающие взаимоотношения прокуратуры России с правоохранительными органами других стран, регламентирующие оказание правовой помощи, экстрадицию преступников. Кроме того, необходимо принимать во внимание международно-правовые нормы, например Всеобщую декларацию прав человека (ст. 9 – никто не может быть подвергнут произвольному задержанию и аресту)¹, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 1 Протокола № 12 от 4 ноября 2000 г. – пользование любым правом, установленным законом, должно быть обеспечено без дискриминации)². Стоит учесть, что правила международных договоров не применяются в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, т. е. в стране обеспечено верховенство Основного закона, что, однако, не означает полного отказа от обязательств, установленных международными нормативными актами, и уважения к принципам международного права.

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения: 17.02.2022).

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Далее по юридической силе следуют федеральные конституционные законы – разновидность законодательных актов, принимаемых в соответствии со ст. 108 Конституции Российской Федерации по вопросам, предусмотренным ею. Данные законы прямо не изменяют порядка деятельности прокуратуры, но предоставляют конкретные правовые полномочия в тех или иных ситуациях. Так, Федеральный конституционный закон «О Военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ определяет деятельность органов прокуратуры на территории введения военного положения, которая должна осуществляться в соответствии с теми федеральными законами, которые касаются этого положения, т. е. устанавливает особые полномочия при реализации прокурорского надзора¹. Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ к его полномочиям относится разрешение дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов субъектов Федерации². Осуществляя судопроизводство, суд не исследует фактических обстоятельств, если это входит в компетенцию других органов, а решает только вопросы права. С этой точки зрения вопросы прокурорского надзора регулирует Конституционный Суд. Например, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № 1736-О по результатам изучения оспариваемых организацией норм, касающихся проведения проверки органами прокуратуры, отмечено, что осуществление прокурорского надзора за исполнением законов допускается не только в связи с конкретными обращениями, не исключается возможность проведения прокурорских проверок в инициативном порядке, основания и поводы для которых тем не менее не могут устанавливаться произвольно³. Они должны быть связаны с конкретными

¹ См.: О военном положении: федер. конституц. закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/ (дата обращения: 17.02.2022).

² См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ (дата обращения: 17.02.2022).

³ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью ресторан «Вечерний» и гражданки Пинчуковой Марины Владимировны на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 6, пунктами 1 и 2 статьи 21 и пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 июля 2016 г. № 1736-О. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71393680/> (дата обращения: 24.02.2022).

сведениями, указывающими на наличие в деятельности проверяемых субъектов признаков нарушений. Таким образом Конституционный Суд преопределил возможность прокурорского надзора, имеющего большое публично-правовое значение в случаях обеспечения адекватного и своевременного реагирования, в том числе во внеплановом (экстраординарном) порядке, на ставшие известными факты нарушения законов. Тем самым поддерживается режим конституционной законности. Однако при этом должен быть создан баланс частных и публичных интересов, исключающий избыточное и необоснованное вмешательство в права и свободы человека и гражданина и законные интересы проверяемых объектов.

Законодательное регулирование надзорных процедур должно отвечать конституционным критериям возможных ограничений прав граждан и юридических лиц. Со стороны проверяющего органа не должно быть давления на оперативную деятельность проверяемого с точки зрения прокурорского надзора. Использование надзорных полномочий требует надлежащего нормативного основания, которое и обеспечивает федеральное законодательство. Оно представлено несколькими основополагающими актами: Законом «О прокуратуре», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (УПК РФ), Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (АПК РФ), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и иными федеральными законами.

К настоящему времени в законодательство, регламентирующее прокурорскую деятельность, внесено немало изменений и дополнений. В связи с этим в научных кругах нередко предметом обсуждения является потребность принятия нового кодифицированного Закона о прокуратуре, где будут сконцентрированы общие положения, распространяющиеся на все направления прокурорской деятельности, отрасли прокурорского надзора, а также специальные (особенные) главы, раскрывающие детали организации каждой из них.

Правовое регулирование прокурорского надзора обозначено в третьем разделе Закона «О прокуратуре», где указаны предмет надзора, в том числе сроки проведения проверок, участие в них представителей иных государственных органов или экспертов; отражены полномочия прокурора, в частности входить на территории и помещения объектов проверки, требовать предоставления документов

и материалов, иных сведений, выделения специалистов, получать объяснения по поводу нарушений закона. Прокурор может принести протест на правовой акт, противоречащий законодательству, внести представление об устранении допущенных нарушений, вынести постановление о возбуждении административного производства, направить письменное предостережение о недопустимости противоправных действий.

В соответствии с УПК РФ на прокуратуру возложено осуществление надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Прокуратура служит гарантом законности расследования, соблюдения прав и интересов участников уголовного судопроизводства, соблюдения принципов и порядка при возбуждении уголовных дел; осуществляет от имени государства уголовное преследование, надзор за законностью приговоров и других судебных решений.

ГПК РФ определяет основные направления деятельности прокуратуры в гражданском процессе, категории дел, по которым прокурор вступает в судебное разбирательство, порядок осуществления надзора за принятием правовых решений в точном соответствии с законодательством.

В силу КАС РФ прокурор вступает в судебный процесс и дает заключения по административным делам в случаях, предусмотренных данным кодексом и другими федеральными законами, касающимися производства по административным делам: разбирательствам об оспаривании нормативных правовых актов, о защите избирательных прав, помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания, об установлении и продлении административного надзора и др. В таких ситуациях прокурор в целях соблюдения законности дает свое заключение, не связанное с позициями сторон. Участие прокурора в гражданском или административном процессе дает ему право принесения апелляционного (кассационного) представления.

Правовая основа участия прокурора в арбитражном процессе содержится в АПК РФ, при этом полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд не могут быть переданы по доверенности иным лицам. Кроме других вопросов, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительным нормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному документу и нарушает права

неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, но не конкретного лица (лиц), в отношении которого документ принят. Нормы, касающиеся прокурорского надзора в части защиты конституционных прав граждан, законных интересов юридических лиц и общественных организаций, содержатся и в федеральных законах «О полиции», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Нормативную базу деятельности прокуратуры также составляют указы Президента России и правительственные акты.

Совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в различных сферах способствуют приказы Генерального прокурора Российской Федерации, где установлены наиболее важные задачи надзорной деятельности.

Самостоятельным направлением надзорной деятельности стала сфера правовой статистики. Издана Инструкция о едином учете преступлений, утвержденная совместным приказом Генпрокуратуры и других ведомств от 29 декабря 2005 г., которая является одной из составляющих так называемого «электронного надзора»¹. Цифровизация деятельности прокуратуры – оптимальное направление прокурорского надзора. Сегодня потребность в незамедлительном частичном переходе к дистанционным формам обусловлена в том числе вызовами, с которыми столкнулась Россия в 2020–2021 гг., связанными с распространением новой коронавирусной инфекции. «Электронный надзор» как способ коммуникации на расстоянии является новеллой, а Интернет как источник информации при проведении прокурорских проверок может служить объектом отслеживания нарушений законов и инструментом обеспечения прокурорских работников сведениями о надзорной практике (решения коллегий Генпрокуратуры, письма прокуроров субъектов Федерации, методические рекомендации по направлениям прокурорского надзора и т. п.).

Никто не будет отрицать, что в системе российской прокуратуры существует беспрецедентная структурная организация, обеспечивающая прокурорский надзор во всех направлениях регулируемых

¹ См.: О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 15.10.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57951/ (дата обращения: 25.02.2022).

отраслей права. Для упорядочения ее функционирования необходимо как внешнее (на уровне законов), так и внутреннее (в виде нормотворческой прокурорской деятельности) правовое регулирование, непосредственно связанное с реализацией поставленных правовых целей.

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. Определите предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор».
2. Каковы роль и место прокуратуры в правовом государстве?
3. В чем состоит сущность, цели и задачи института прокурорского надзора?
4. Чем отличается прокурорский надзор от государственного и ведомственного контроля (надзора)?
5. В чем разграничение прокурорского надзора и судебного контроля?
6. Каковы основные направления прокурорского надзора в современный период?
7. Понятие отраслей и организационной деятельности прокурорского надзора.
8. Каковы особенности обеспечения надзорной деятельности органами военной прокуратуры и специализированных прокуратур России?

Лекция № 2. Система и структура прокуратуры. Кадровое обеспечение прокуратуры Российской Федерации

Вопросы лекции:

1. Система и структура прокуратуры Российской Федерации.
2. Кадровое обеспечение прокуратуры Российской Федерации.
 - 2.1. Требования, предъявляемые к работникам органов прокуратуры. Принципы прохождения службы в органах прокуратуры.
 - 2.2. Правовой статус прокурорских работников. Особенности прохождения службы в органах прокуратуры.
 - 2.3. Материальное и социальное обеспечение работников прокуратуры, меры правовой и социальной защиты прокурорских работников.

Вопрос 1. Система и структура прокуратуры Российской Федерации.

В части 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации закреплён один из важнейших принципов организации органов прокуратуры – органы и учреждения прокуратуры составляют единую централизованную систему¹.

В соответствии со ст. 11 ФЗ «О прокуратуре» систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры².

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

² См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022) (далее – ФЗ «О прокуратуре»).

Исходя из сказанного, можно заключить, что генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении органов прокуратуры, учреждений прокуратуры, а также подведомственных ей организаций, в том числе санаторно-курортных и оздоровительных организаций.

Система органов прокуратуры имеет трехзвенную структуру:

- Генеральная прокуратура Российской Федерации – 1 уровень;
- прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры – 2 уровень;
- прокуратуры городов и районов и другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры – 3 уровень.

В основной части субъектов Российской Федерации созданы только прокуратуры городов и районов. В некоторых из них действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории ряда районов, к примеру, на территории Волгоградской области. В то же время в Краснодаре согласно установленному административно-территориальному делению созданы районы и административные округа, на основании такого деления действуют районные прокуратуры и прокуратуры административных округов.

Особенность прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы проявляется в требовании закона о том, что образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генеральному прокурору Российской Федерации, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Не менее важной характеристикой прокуратуры выступает состав органов прокуратуры, так как именно сотрудники прокуратуры непосредственно реализуют предназначение прокуратуры, создают ее авторитет и обеспечивают соблюдение законности. Классифицируем всех сотрудников и работников прокуратуры на три группы, что позволит лучше уяснить их статус и уровень взаимодействия между собой.

Состав прокуратуры:

1. Прокурор.
2. Прокурорские работники.
3. Иные сотрудники прокуратуры.

Самым главным в данной иерархии является прокурор. К нему относят Генерального прокурора Российской Федерации, его советников, старших помощников, помощников и помощников по особым поручениям, заместителей Генерального прокурора, их помощников по особым поручениям, заместителей, старших помощников и помощников Главного военного прокурора, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров.

Прокурорские работники – это прокурор, а также другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания).

Иные сотрудники прокуратуры – это лица, выполняющие вспомогательные функции (например, машинистки, водители).

Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Генеральная прокуратура Российской Федерации организована и действует в соответствии со ст. 14 ФЗ «О прокуратуре» и регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

В соответствии со ст. 129 Конституции Российской Федерации и ст. 14 ФЗ «О прокуратуре» общее руководство Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Он обеспечивает выполнение возложенных на прокуратуру задач, осуществляя свои полномочия по руководству как в целом системой органов прокуратуры, так и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, при этом издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

Согласно ст. 129 Конституции Российской Федерации и ч. 2 ст. 14 ФЗ «О прокуратуре» Генеральный прокурор Российской Федерации имеет первого заместителя и заместителей.

¹ См.: Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 11 мая 2016 г. № 276 (ред. от 08.02.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

Заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора Российской Федерации. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

В структуру Генеральной прокуратуры на правах одного из подразделений входит Главная военная прокуратура. В отличие от всех других управлений и отделов ее возглавляет заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор. Система военных прокуратур действует на основе ФЗ «О прокуратуре», приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации и Регламента главной военной прокуратуры¹.

Кроме того, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создан и действует Научно-консультативный совет, который с помощью научного содействия органам прокуратуры Российской Федерации рассматривает вопросы по их организации и деятельности.

Территориальные органы прокуратуры Российской Федерации.

Органы прокуратуры Российской Федерации, как и иные федеральные органы власти, организуются в соответствии с административно-территориальным устройством Федерации. Во всех субъектах Российской Федерации (республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах) действуют прокуратуры соответствующих республик, краев и областей, автономной области, автономных округов.

Прокуроры субъектов Российской Федерации руководят деятельностью прокуратур городов, районов и иных административно-территориальных единиц (территориальных округов и областей),

¹ См.: Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры: приказ Главной военной прокуратуры Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № 57. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом они издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации образуются важные совещательные органы – коллегии. Они играют основополагающую роль в определении общей надзорной политики в масштабах отдельных регионов или сфер деятельности военных и иных специализированных прокуратур.

Структуру прокуратур субъектов Российской Федерации составляют управления и отделы, которые курируют прокурор и заместители прокурора. При этом отделы могут быть самостоятельными (на правах управлений) либо входят в состав управлений.

Прокуратуры городов и районов представляют собой основное звено прокурорской системы.

Прокуроры городов и районов назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Специализированные органы прокуратуры Российской Федерации.

Организация и деятельность специализированных прокуратур обусловливается объективной необходимостью обеспечения законности в специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства.

Так, согласно приказу Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84¹ устанавливается оптимальное разграничение компетенции прокуратур с учетом реализации зонально-предметного принципа организации работы органов прокуратуры в специфических сферах правовых отношений. Именно с их помощью наилучшим образом решаются задачи обеспечения законности.

Стоит отметить, что военная и транспортные прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) представляют собой целостные подсистемы единой системы прокуратуры. В то же время природоохранные прокуратуры

¹ См.: О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 (ред. от 21.08.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы являются смешанными подсистемами, в связи с этим включают деятельность территориальных прокуратур по направлениям экологической сферы и законности в исправительных учреждениях.

Исторически сложились и функционируют следующие специализированные прокуратуры:

- военные;
- транспортные;
- на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях – ЗАТО (до 2001 г. существовали прокуратуры войсковых частей);
- надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях;
- природоохранные, которые осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений.

Кроме того, в систему органов прокуратуры входят образовательные организации и издательство журнала «Законность».

Вопрос 2. Кадровое обеспечение прокуратуры Российской Федерации.

2.1. Требования, предъявляемые к работникам органов прокуратуры. Принципы прохождения службы в органах прокуратуры.

Говоря о службе в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, необходимо отметить, что она относится к федеральной государственной службе. Понятие государственной службы закреплено в ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации»¹, согласно которому под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Исходя из этого, можно заключить, что прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требований ФЗ «О прокуратуре».

¹ См.: О системе государственной службы в Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (с посл. изм.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

Хотелось бы выделить следующую совокупность условий, соблюдение которых необходимо при решении вопроса о зачислении на службу в органы и учреждения прокуратуры.

Прокурорами в Российской Федерации могут быть исключительно граждане Российской Федерации. При этом в ч. 2 ст. 40.1 ФЗ «О прокуратуре» установлено правило, о том, что лицо также не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имеет вид на жительство или иной документ на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Наличие определенного вида и уровня образования. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», или высшее образование по специальностям, входящим в укрупненную группу специальностей «Юриспруденция», с присвоением квалификации «юрист».

Высокий уровень профессиональных и моральных качеств. По данному условию отсутствует нормативно закрепленный перечень профессиональных качеств прокуроров, что обусловлено сложностью дальнейшего анализа и оценки кандидата по данным критериям. В то же время имеются отдельные установки на необходимость таких качеств, а также перечисление отдельных из них в ряде положений, приказов, указаний и инструкций Генерального прокурора Российской Федерации, в Положении о нагрудном знаке «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»¹, в некоторых методических указаниях по вопросам кадровой работы в органах прокуратуры, а также в Кодексе этики прокурорского работника, утвержденного приказом Генпрокуратуры от 17 марта 2010 г. № 114².

¹ См.: О наградной системе в органах и организациях прокуратуры: приказ Генпрокуратуры от 5 июля 2017 г. № 452 (ред. от 29.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

² См.: Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры от 17 марта 2010 г. № 114 (ред. от 16.09.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

В указанных нормативных правовых актах обычно отмечаются дисциплинированность, принципиальность, внимательное и уважительное отношение к гражданам, корректность, вежливость и тактичность, скромность, трудолюбие, добросовестность к выполнению служебных обязанностей, требовательность к себе и самокритичность, исполнительность, прилежность и аккуратность, объективность и отзывчивость.

Состояние здоровья. К кандидатам на эти должности предъявляются определенные требования по состоянию их здоровья, что обусловлено тем фактом, что в органах и учреждениях прокуратуры существует особый характер условий работы, а также сложность, напряженность, интенсивность и ненормированность труда прокурорских работников, нередко связанного с риском для жизни и здоровья.

Не может быть принято на службу и находиться на этой службе лицо, которое:

- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника;
- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Кроме того, для определенных категорий работников органов прокуратуры законом дополнительно установлены требования по возрасту и стажу работы.

2.2. Правовой статус прокурорских работников. Особенности прохождения службы в органах прокуратуры.

Правовой статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений и запретов, установленных действующими нормативными правовыми актами, которые гарантированы государственным принуждением. При изучении объема прав и обязанностей прокурорских работников, имеющих в ФЗ «О прокуратуре», можно разграничить четыре группы прокурорских работников:

- прокуроры – лица, занимающие прокурорские должности (в их число входят заместители прокуроров, помощники по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров и др.);
- военные прокуроры;
- научные и педагогические работники научных и образовательных учреждений прокуратуры, руководители и другие работники этих учреждений, непосредственно занятые научной и преподавательской деятельностью;
- все другие прокурорские работники, имеющие классные чины (воинские звания).

На прокурорских работников полностью распространяются ограничения и запреты, указанные в п. 1 ст. 40 ФЗ «О прокуратуре» и рассмотренные нами в первом вопросе лекционного занятия, а также установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹ и статьями 17 (профессиональные ограничения), 18 (морально-этические требования, служебное поведение) и 20 (сведения о доходах) Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»².

Прокурорам дополнительно предоставляются полномочия, связанные с выполнением их служебных обязанностей. Так, прокуроры имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия (пистолеты,

¹ См.: О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с посл. изм.) (ред. от 16.09.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

² См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 16.09.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

револьверы) и специальных средств, а также на применение их в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Прокуроры при осуществлении возложенных на них функций по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и других функций вправе: беспрепятственно входить на территории и в помещении органов, иметь доступ к их документам и материалам, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, возбуждать производство об административном правонарушении, осуществлять иные полномочия, предусмотренные ФЗ «О прокуратуре» и другими законами.

Полномочия прокуроров по назначению на должности и освобождению от нее регламентированы ст. 129 Конституции Российской Федерации, разделом 2 и ст. 40.5 ФЗ «О прокуратуре».

Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

С 2020 г. в связи с внесением изменений в статью 15.1 ФЗ «О прокуратуре» установлен новый порядок назначения на должность и освобождение от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров¹. Так, согласно рассматриваемой статье, Генеральный прокурор Российской Федерации вносит Президенту Российской Федерации представления о назначении на должность и об освобождении от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров. После консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Президент Российской Федерации осуществляет назначение лица на должность прокурора субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров, при этом при освобождении их от должности указанных выше консультаций не требуется.

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 9 ноября 2020 г. № 367-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности:

а) в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – начальников главных управлений, управлений и отделов и их заместителей, советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, помощников и помощников по особым поручениям Генерального прокурора Российской Федерации, помощников по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, старших прокуроров и прокуроров главных управлений, управлений и отделов и их помощников, за исключением прокурорских работников, претендующих на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классных чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, либо замещающих такую должность;

б) заместителей прокуроров субъектов Российской Федерации, заместителей военных и других специализированных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

в) прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров;

г) ректоров (директоров), проректоров (заместителей директоров) научных и образовательных организаций прокуратуры, а также директоров филиалов научных и образовательных организаций прокуратуры и их заместителей.

Прокурор субъекта Российской Федерации, приравненные к нему прокуроры назначают на должность и освобождают от должности:

а) работников аппарата соответствующей прокуратуры, за исключением своих заместителей;

б) заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров.

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры назначают на должность и освобождают от должности работников, не занимающих должности прокуроров.

В соответствии с ФЗ «О прокуратуре» прокурорским работникам, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры присваиваются классные чины. Эти чины присваиваются с учетом занимаемой должности, срока пребывания в предыдущем классном чине, результатов аттестации прокурорских работников. Порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1563¹.

В системе прокуратуры Российской Федерации устанавливаются следующие классные чины: младший юрист, юрист 3 класса, юрист 2 класса, юрист 1 класса, младший советник юстиции, советник юстиции, старший советник юстиции, государственный советник юстиции 3 класса, государственный советник юстиции 2 класса, государственный советник юстиции 1 класса, действительный государственный советник юстиции.

Порядок представления работников органов прокуратуры к присвоению классных чинов определяется приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

Основания и порядок реализации прекращения службы в органах и учреждениях прокуратуры прописаны в трудовом законодательстве, федеральных законах, посвященных государственной службе с учетом особенностей, установленных ФЗ «О прокуратуре».

Главным основанием прекращения службы является увольнение прокурорского работника. Как говорилось ранее, в ФЗ «О прокуратуре» предусмотрены особенности увольнения прокурорского работника в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры. В числе таких оснований – достижение прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах и учреждениях прокуратуры. Закон

¹ См.: О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1563 (ред. от 02.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

установил предельный возраст нахождения прокурорских работников, за исключением научных и педагогических работников, на службе в органах и учреждениях прокуратуры – 65 лет. Предельный возраст нахождения на службе прокурорских работников, назначаемых Президентом Российской Федерации или по его представлению, – 70 лет.

Продление срока нахождения на службе работника прокуратуры, достигшего предельного возраста, возможно, но не более, чем на год. Дальнейшее продолжение службы не допускается. Он может работать в органах и учреждениях прокуратуры на условиях срочного трудового договора с сохранением предусмотренного ФЗ «О прокуратуре» полного денежного содержания. При достижении сотрудником предельного возраста не требуется его согласие на увольнение.

Окончание службы в органах и учреждениях прокуратуры происходит в следующих случаях: прекращение гражданства Российской Федерации, нарушение присяги, разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, и др.

2.3. Материальное и социальное обеспечение работников прокуратуры, меры правовой и социальной защиты прокурорских работников.

Материальному и социальному обеспечению прокурорских работников посвящены нормы ст. 44 ФЗ «О прокуратуре». Материальная база заключается в денежном содержании, которое состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, выслугу лет, особые условия службы (в размере 175 процентов должностного оклада), сложность, напряженность и высокие достижения (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. К материальному обеспечению относится и пенсионное обеспечение прокуроров, при этом прокурорам, научным и педагогическим работникам, имеющим право на пенсионное обеспечение, выслугу не менее 20 лет и не получающим

какую-либо пенсию, выплачивается ежемесячная надбавка к денежному содержанию в размере 50 процентов пенсии, которая могла быть им назначена.

Меры правовой защиты и социальной поддержки прокуроров предусмотрены статьей 45 ФЗ «О прокуратуре». Они включают следующие положения.

Прокурорам, научным и педагогическим работникам предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней без учета времени следования к месту отдыха и обратно. Прокурорам, работающим в местностях с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями, ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется по нормам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, но не менее 45 календарных дней.

Перевод прокурорского работника в интересах службы в другую местность допускается только с его согласия, а при переводе в местности с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями – при наличии медицинского заключения об отсутствии противопоказаний для прохождения службы в указанных местностях с учетом состояния здоровья прокурорского работника по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Прокуроры, их близкие родственники, а в исключительных случаях и иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров, а также имущество указанных лиц находятся под особой защитой государства. Порядок и условия осуществления государственной защиты прокуроров определяются Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С учетом характера осуществляемых задач и функций прокуратуры законом установлены специальные гарантии неприкосновенности прокуроров.

¹ См.: О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федер. закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2022).

Проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры. В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении прокурора, руководителя и следователя следственного органа по району, городу, а также адвоката принимается вышестоящим руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации; в отношении прокуроров, руководителей и следователей вышестоящих следственных органов – Председателем Следственного комитета Российской Федерации или его заместителем. Соответственно, проверка сообщения о преступлении, совершенном прокурором, возбуждение в отношении него уголовного дела (за исключением, когда прокурор застигнут при совершении преступления) и его предварительное расследование производится Следственным комитетом Российской Федерации в порядке, предусмотренном главой 52 УПК РФ.

Важной гарантией независимости прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов, при расследовании преступлений является установление в законе запрета проводить их задержание, привод, личный досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда прокурор застигнут на месте преступления.

На период расследования возбужденного в отношении прокурора уголовного дела он отстраняется от должности, прежде всего в целях обеспечения условий для установления действительных обстоятельств, нейтрализации их возможного воздействия на ход и результаты расследования. За время отстранения от должности работнику выплачивается денежное содержание в установленном законом размере.

По каждому сообщению о преступлении, об административном правонарушении, а также о проступке, влекущем применение меры дисциплинарного взыскания, совершенном прокурорским работником, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры военных и других специализированных прокуратур в соответствии со своей компетенцией назначают служебное расследование или проверку.

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. На каких принципах организована и функционирует система органов прокуратуры в Российской Федерации?
2. Что входит в систему органов прокуратуры Российской Федерации?
3. Какими системными звеньями представлено организационное построение органов прокуратуры Российской Федерации? Охарактеризуйте каждое звено.
4. Виды специализированных прокуратур в Российской Федерации. Охарактеризуйте каждую из них.
5. Какими правовыми гарантиями пользуются сотрудники органов прокуратуры Российской Федерации?

Лекция № 3. Надзор за исполнением законов. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Вопросы лекции:

1. Понятие, сущность и предмет прокурорского надзора за исполнением законов.
2. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов.
3. Формы (акты) прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.
4. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
5. Надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос 1. Понятие, сущность и предмет прокурорского надзора за исполнением законов.

Прокуратура Российской Федерации является одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, занимая в ней особое место.

Именно в Конституции Российской Федерации, в частности, в ст. 2 закреплён незыблемый постулат, утверждающий, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства¹.

На государство в лице его органов возлагается обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Прокуратура – государственный орган, одной из функций которого является осуществление прокурорского надзора.

Защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина прокуратура Российской Федерации обеспечивает посредством особого вида деятельности – осуществлением от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из приоритетных видов прокурорского надзора.

Особенность его реализации заключается в том, что рассматриваемый вид надзора является обособленным по отношению к органам законодательной, исполнительной и судебной власти. Прокуратура традиционно не входит ни в одну из ветвей государственной власти.

Данное обстоятельство обеспечивает специфическую независимость прокуратуры при осуществлении своих функций, включая защиту прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Специфика рассматриваемой отрасли прокурорского надзора предусматривает неусыпную бдительность и молниеносное реагирование на любые проявления фактов нарушений прав и свобод человека, закрепленных в нормативных правовых источниках.

В своей надзорной деятельности в данном направлении прокурор приоритетно руководствуется незыблемым постулатом о высшей юридической силе основного закона Российской Федерации – Конституции Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Надзор за исполнением законов является одной из основных отраслей деятельности органов прокуратуры и раскрывается по двум основным направлениям: с одной стороны, формирование механизма должной защиты прав, свобод и интересов гражданина и человека, общества и государства, с другой – предупредительное влияние возможности совершения правонарушений, выявление их на стадии приготовления (покушения) к совершению, а кроме того, принятие решительных мер по их устранению.

Сущность надзора органов прокуратуры за исполнением законов есть надзорная деятельность органов прокуратуры по осуществлению приема, проведению анализа и оценке поступающей информации о наличии фактов грубого нарушения законов, выразившегося в незаконном ограничении прав, свобод и интересов гражданина и человека, общества и государства, а также в организации и проведении в каждом необходимом случае прокурорских проверок, принятии по их результатам объективных мер прокурорского реагирования

в целях нейтрализации негативных последствий выявленных нарушений законов.

В числе основных функций прокуроров находится:

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

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций¹.

Исходя из сказанного выше, в соответствии с действующей редакцией Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к объектам прокурорского надзора за соблюдением и исполнением законов следует отнести:

– федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти;

– органы военного управления, их должностные лица;

– органы контроля, их должностные лица;

– представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

¹ См.: Долгополов П. С. Прокурор: полномочия, основания и порядок деятельности. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- органы местного самоуправления;
- органы управления коммерческих и некоммерческих организаций;
- руководителей коммерческих (в том числе и некоммерческих) организаций.

Исходя из логики законодателя, данный перечень объектов прокурорского надзора номинально можно разделить на две группы.

К первой группе следует отнести государственные органы и их должностных лиц, осуществляющих свою деятельность в сфере государственного управления. *Ко второй группе* – органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих структур.

В соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» *предметом надзора* является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций¹.

В связи с этим следует выделить основные признаки (следующие элементы), входящие в структуру определения предмета прокурорского надзора:

1. Неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации.
2. Безусловное исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации.
3. Точное соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.
4. Всеобъемлющее обеспечение условий, способствующих недопущению фактов совершения различного рода правонарушений.

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 01.07.2021; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По смысловому значению используемого в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» термина «*соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение закона*» предполагаются определенные структурные составляющие (элементы):

– исполнение закона представляет собой позитивно направленную *активную деятельность* по реализации содержащихся в нормативных правовых актах предписаний;

– соблюдение закона представляет собой *пассивную деятельность*, основной составляющей которой является требование воздержания от тех или иных действий, запрещенных законодателем.

При рассмотрении вопроса о прокурорском надзоре за исполнением действующего федерального законодательства следует уточнить один значимый момент, а именно: обязан ли прокурор осуществлять надзор исключительно за исполнением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации или же предмет его надзора значительно шире и позволяет включать в себя также надзор за надлежащим исполнением подзаконных нормативных актов?

Обратившись к ст. 1 и 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и проанализировав содержащиеся в них нормативные предписания, делаем логичный вывод о том, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории Российской Федерации. Систему этих законов представляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы), а также законы субъектов Российской Федерации.

Появление подзаконных нормативных правовых актов традиционно связано с дальнейшим совершенствованием какого-либо закона, соответственно, данный вид содержит нормы, уже более подробно конкретизирующие порядок его применения. До настоящего времени среди юристов бытует мнение о том, что прокуратура, в силу своего государственно-правового статуса, обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных нормативных правовых актов, но не отнюдь за их исполнением¹.

Отчасти соглашаясь с авторами, озвучившими данную позицию, заметим, что в отдельных моментах законодатель придерживается другого варианта развития событий.

¹ См.: Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка: Экслит, 2002. С. 209.

Так, например, в ст. 353 Трудового кодекса Российской Федерации содержится нормативное предписание о том, что надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом¹.

Предположим, в свою очередь, что здесь законодатель имел в виду не только надзор за соблюдением федеральных законов, регламентирующих трудовые отношения, но и надзор за соблюдением иных нормативных правовых актов, носящих подзаконный характер.

При осуществлении надзора за соблюдением законности нормативных правовых актов прокурор должен обращать внимание как на содержательную сторону документа (с точки зрения непротиворечивости Конституции Российской Федерации и иным федеральным законам), так и на его формальную составляющую.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти всегда издаются исключительно на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах, относящихся к их компетенции.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, при этом их издание в виде писем и телеграмм категорически недопустимо.

В свою очередь, необходимо учитывать, что структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти правом издавать нормативные правовые акты по закону не наделены.

В ходе осуществления надзора за исполнением законов прокурорам следует также грамотно определять пределы реализации своих надзорных полномочий.

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Это необходимо в первую очередь для того, чтобы не оставить без законного и своевременного реагирования каждый выявленный факт нарушения закона, затрагивающий интересы российского общества или существенно ограничивающий конституционные права и свободы гражданина и человека.

Кроме того, что также немаловажно, в своей надзорной деятельности прокурор не может, да и не должен подменять контролирующие органы и осуществлять ненужную опеку в тех случаях, когда управомоченные на то субъекты могут самостоятельно урегулировать правовые отношения между собой без какого-либо на то вмешательства.

Таким образом, в целях конкретизации данного момента пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов возможно классифицировать по таким основаниям, как компетенция прокурора, осуществляющего свои полномочия, объекты прокурорского надзора, наличие или отсутствие информации о фактах нарушений закона.

Вопрос 2. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов.

Традиционный перечень полномочий прокурора по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов содержится в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где закреплено, что прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения учреждений и организаций, поднадзорных органам прокуратуры;

- в ходе осуществления своих надзорных полномочий иметь право свободного доступа к документам и материалам, а следовательно, потребовать их незамедлительного предоставления от руководителей (или должностных лиц) в ходе осуществления проверки;

- не обладая достаточной компетенцией для решения вопросов, требующих специальных познаний, потребовать от должностных лиц выделения (приглашения) специалистов в той или иной области в рамках проводимой проверки для оказания содействия (например,

для дачи консультаций по отдельным моментам, связанным с проверкой, и др.). Здесь необходимо отметить, что прокуроры проверяют исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в различных сферах общественной жизни. Объем такой деятельности поистине колоссален, поскольку включает в себя изучение непрерывно меняющегося законодательства в зависимости от обстоятельств, регламентировавших определенные правоотношения на момент их возникновения; исследование особенностей функционирования и деятельности поднадзорных прокуратуре органов; анализ разного рода документации (градостроительной, земельной, медицинской, финансовой, технической и иной), схем, планов, изображений, чертежей, аудио- и видеозаписей и пр. Этой деятельности неизменно сопутствуют квалификация правонарушений юридических и должностных лиц, а также правовая оценка прокурором юридически значимых обстоятельств, количественных данных и показателей, иной информации, хранящейся на перечисленных носителях. Содержание соответствующих сведений порой может иметь к юриспруденции лишь опосредованное отношение, но вместе с тем подтверждать или опровергать факты, имеющие для надзорной деятельности прокурора большое значение. Речь, например, идет о терминах, характеризующих необщеизвестные явления; средствах, способах контроля и измерений (их единицах); формулах и методиках расчетов; технических характеристиках, а также множестве других спецификаций, используемых и применяемых людьми разнообразных профессий¹;

– проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

– требовать проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также осуществления ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по фактам нарушений законов;

– возбуждать производство об административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ;

¹ См.: Кочева Д. В. О взаимодействии прокуроров со специалистами при реализации надзорных полномочий вне уголовно-правовой сферы // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 12. С. 212–220.

– систематически предостерегать о недопустимости нарушения закона, в том числе и путем вынесения акта прокурорского реагирования – предостережения;

– в случаях выявления фактов незаконного административного задержания освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

– при опротестовании нормативных правовых актов, противоречащих действующему законодательству, обращаться в федеральный или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными (незаконными);

– в необходимых случаях вносить представление об устранении выявленных нарушений закона.

В свою очередь, должностные лица проверяемых органов обязаны приступить к неукоснительному выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

В рамках рассмотрения следующего вопроса следует определиться с «инструментарием», имеющимся в арсенале прокурора для осуществления своей надзорной деятельности.

Вопрос 3. Формы (акты) прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.

В ходе осуществления надзорной деятельности, в том числе при реагировании на выявленные факты нарушения законности, прокурор должен применять допустимые правовые средства, исчерпывающий перечень которых закреплен в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», в частности, в ст. 23–25.1 упомянутого закона.

Исключительно с помощью законных средств прокурор достигает следующих целей:

– незамедлительное пресечение выявленных им нарушений закона;

– справедливое и неукоснительное восстановление нарушенных прав и свобод гражданина и человека, а также интересов общества и государства.

К перечню правовых средств прокурорского реагирования, определенных ст. 23, 24, 25.1 ФЗ «О прокуратуре» относят:

Протест прокурора (ст. 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») – это письменный документ, выносимый прокурором или его заместителем в качестве средства прокурорского реагирования, адресованный в орган или должностному лицу, издавшему нормативный правовой акт, противоречащий закону, либо путем обращения в суд в предусмотренном законом порядке, содержащий требование: 1) о его отмене; 2) приведении его в соответствии с законом.

Данное требование в обязательном порядке должно быть подкреплено необходимыми в каждом конкретном случае фактическими данными.

Протест прокурора приносится во всех случаях обнаружения им нормативных правовых актов, содержание которых объективно противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

По смыслу законодателя протест может быть принесен:

- 1) в орган или должностному лицу, которые издали этот акт;
- 2) в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу органа, издавшего нормативный акт;
- 3) в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

С учетом специфики надзорной деятельности протест прокурора приносится исключительно в письменной форме, однако содержание данного акта законодатель дословно не разъясняет.

Согласно действующему законодательству принесенный прокурором протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления в соответствующий орган или должностному лицу.

О результатах рассмотрения принесенного протеста должно быть незамедлительно сообщено прокурору, вынесшему данный протест, исключительно в письменной форме. Иных способов информирования прокурора законом не предусмотрено.

Следующим актом прокурорского реагирования является представление прокурора (ст. 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») – это акт прокурорского реагирования на выявленные им нарушения закона, которые наступили в результате действий (бездействий) или принятия незаконных решений государственными органами и их должностными лицами.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны ликвидировать допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление, как и любой другой акт прокурорского реагирования, имеет исключительно письменную форму и по своему содержанию включает в себя данные об организации, допустившей нарушение законности, о должностном лице, которому адресуется представление, наименование документа с указанием конкретной сферы общественных отношений, где выявлены нарушения, организация, в которой была проведена прокурорская проверка, подробно и точно описываются выявленные прокурором нарушения закона, а также их негативные последствия, приводятся причины и условия, способствовавшие наступлению этих последствий, а также предложения по их устранению. Прокурор требует (просит, предлагает и т. д.) принять меры к устранению выявленных нарушений законодательства, а также обеспечить гарантированные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами общественные отношения и о результатах рассмотрения представления сообщить ему в течение месяца.

Еще одним актом прокурорского реагирования является постановление прокурора (ст. 25 «О прокуратуре Российской Федерации»). Постановление прокурора – это акт прокурорского реагирования, делегирующий ему полномочия на возбуждение производства об административном правонарушении в случае выявления нарушений в области административного законодательства.

Кроме того, в соответствии с требованиями части ст. 140 УПК РФ *постановление прокурора о направлении соответствующих материалов* в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании может послужить поводом к возбуждению уголовного дела¹.

Таким образом, прокурор в рамках осуществления своих надзорных полномочий осуществляет процессуальные действия, направ-

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.04.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ленные на обеспечение законности в сфере административного и уголовно-процессуального регулирования.

В первом случае прокурор своим постановлением лично возбуждает производство в отношении лица, допустившего факт административного правонарушения. Во втором, не имея самостоятельных полномочий на осуществление возбуждения уголовного дела по факту совершенного уголовно наказуемого деяния, прокурор делегирует органу предварительного расследования право на проведение процессуальной проверки материалов, полученных самим прокурором и содержащим, по его мнению, признаки состава преступления, но окончательный вывод в решении вопроса о возбуждении уголовного дела принадлежит в данном случае органу предварительного расследования.

Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

По существу и содержанию данного акта прокурорского реагирования можно с уверенностью говорить о профилактической деятельности, осуществляемой органами прокуратуры в лице прокурора или его заместителя.

Так, для предупреждения правонарушений, а также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение (по смысловому значению – предупреждение) о недопустимости фактов нарушения закона.

Следует учитывать, что предостережение как факт прокурорского реагирования применяется только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Предостережение должно быть объявлено в каждом случае, когда у прокурора имеются достаточные сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

Следует помнить, что предостережение о недопустимости нарушений закона не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам, так как его следует объявлять только должностным лицам поднадзорных прокуратуре органов, а также руководителям или иным лицам общественных (религиозных) объединений.

До вынесения предостережения в обязательном порядке должна быть осуществлена прокурорская проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

Как и ранее перечисленные акты прокурорского реагирования, предостережение о недопустимости нарушений закона должно быть оформлено в виде специального прокурорского акта исключительно в письменной форме.

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

Вопрос 4. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

При рассмотрении данного вопроса в первую очередь необходимо определиться с понятийным аппаратом, используемым далее.

В общепринятом понимании право – это мера допустимого поведения лица, установленная и охраняемая государством путем законодательного закрепления.

В свою очередь, свобода – это, по сути, некая возможность лица выбрать свой вариант поведения в той или иной ситуации в соответствии с волей и интересами.

Для восприятия полноты рассматриваемого вопроса следует учитывать, что в сферу прокурорского надзора попадают в первую очередь конституционные права и свободы человека и гражданина.

Специфика конституционных прав и свобод состоит в том, что в них имеются следующие отличительные особенности:

Во-первых, сами по себе конституционные права и свободы человека и гражданина являются, так сказать, «отправной точкой» для

определения иных прав, свобод и законных интересов в межотраслевом и (или) отраслевом законодательном источнике.

Во-вторых, конституционным правам и свободам присуща значительная степень массовости распределения.

В-третьих, фундаментом появления конституционных прав и свобод гражданина и человека лежит сам факт существования (в отдельных случаях факт рождения) человека.

В-четвертых, конституционные права и свободы человека и гражданина предусматривают в качестве обеспечивающего особый правовой режим их реализации путем закрепления в Конституции Российской Федерации и организации прокурорского надзора за их неукоснительным соблюдением.

В соответствии с требованиями Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹ основными направлениями надзорной деятельности следует считать надзор за законностью правовых актов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

Предмет надзора (ст. 26 Закона) составляет соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, исполнительными органами субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В рамках осуществления своей надзорной деятельности прокурор:

¹ См.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 195 (ред. от 31.08.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с уголовно-процессуальным законом.

Вопрос 5. Надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации осуществляют надзор за принятием в регионах нормативных правовых актов в целях недопущения фактов принятия нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству.

С данной целью прокурорами в субъектах Российской Федерации опротестовываются конституции, уставы и иные нормативные правовые акты, противоречащие федеральному законодательству. Эффективно используются при этом и другие полномочия, предоставленные прокурорам для устранения правонарушений в органах власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим прокуроры должны исходить в организации надзора за законностью правовых актов из того, что прокуратура обязана безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, постановлений, распоряжений и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

При осуществлении надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления прокуроры постоянно выявляют многочисленные типичные нарушения законодательства, допускаемые региональными органами власти и органами местного самоуправ-

ления, в том числе несвоевременное приведение конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в федеральное законодательство¹.

В связи с этим для налаживания действенной системы работы с правовыми актами субъектов Российской Федерации необходимо:

– обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке законодательных актов, касающихся всего населения соответствующих территорий или затрагивающих права отдельных социальных групп и граждан, рассматривать эту деятельность как реальную возможность отстаивания публичных интересов;

– совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о противоречащих федеральному законодательству нормативных актах органов государственной власти; эффективно использовать в этих целях деловое сотрудничество с полномочными представителями Президента Российской Федерации в регионах; регулярный обмен информацией с контролирующими органами, общественными (в первую очередь правозащитными) организациями, средствами массовой информации; экспертные заключения Министерства юстиции Российской Федерации на нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

– своевременно реагировать на факты издания органами власти незаконных правовых актов путем внесения протестов, представлений, а при явно выраженном несогласии законодательного или исполнительного органа власти с позицией прокурора считать обращение прокурора в суд единственно правильным способом устранения допущенных нарушений;

– активнее использовать для корректирования результатов правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации имеющиеся у отдельных прокуроров право законодательной инициативы, а также право на обращение с запросом в региональные конституционные суды;

¹ См.: Британов А. И., Черепанов М. М. О проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 3. С. 63–71.

– обеспечить применение мер уголовной ответственности по фактам злостного неисполнения должностными лицами решений судов о признании недействительными законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

– шире использовать потенциал Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства России, Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации для приведения в соответствие с федеральным конституционным законодательством региональной нормативно-правовой базы;

– выполнять иные действия, предусмотренные законом.

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов.
2. Полномочия прокурора при осуществлении надзорных функций за исполнением законов.
3. Объекты прокурорского надзора за соблюдением законов.
4. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как вид прокурорского надзора.
5. Акты прокурорского реагирования на нарушение прав и свобод человека и гражданина: протест, представление, постановление, предостережение.

Лекция № 4. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

Вопросы лекции:

1. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Полномочия прокурора.
2. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания. Полномочия прокурора.
3. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия. Полномочия прокурора.

Федеральным законодательством прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и ОРД, определен в виде самостоятельной отрасли. Предмет прокурорского надзора и полномочия прокурора закреплены в главе 3 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Полномочия прокурора в части осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и ОРД, уточняются и конкретизируются рядом приказов Генерального прокурора Российской Федерации².

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 20.02.2022).

² См.: Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19 января 2022 г. № 11; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 г. № 544; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 (ред. от 20.01.2017) (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность») и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно положениям главы 3 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора является исполнение законов государственными органами, которые наделены полномочиями осуществлять предварительное расследование (предварительное следствие и дознание), оперативно-разыскную деятельность. Деятельность таких органов направлена на выявление, пресечение преступных посягательств, их раскрытие и расследование. Ее назначением является защита прав и интересов лиц, вовлекаемых в судопроизводство, в связи с этим должное исполнение законов в данной области крайне важно, и прокуратура Российской Федерации призвана проконтролировать их четкое исполнение. Надзорная деятельность также заключается в осуществлении прокуратурой от имени Российской Федерации наблюдения за соблюдением Конституции Российской Федерации при осуществлении предварительного следствия, дознания, ОРД. Деятельность указанных органов по осуществлению оперативно-разыскных мероприятий, дознания и предварительного следствия будет в данном случае являться объектом надзора.

Рассмотрим каждое направление отдельно.

Вопрос 1. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Полномочия прокурора.

Оперативно-разыскная деятельность (далее – ОРД) играет большую роль в борьбе с преступностью, раскрытии и предупреждении преступлений. Вместе с тем растет потребность в повышении эффективности оперативно-разыскной деятельности, возникает необходимость при ее проведении соблюдения прав и свобод человека и гражданина¹.

Основной закон, закрепляющий содержание оперативно-разыскной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, а также систему гарантий законности при проведении оперативно-разыскных мероприятий – Федеральный закон «Об оперативно-

¹ См.: Тюрин Н. С. Прокурорский надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4). С. 73.

розыскной деятельности»¹. Данный нормативный правовой акт включает положения о понятии ОРД, ее основных задачах, правовой основе, принципах деятельности, ОРМ и порядке их проведения, об органах, уполномоченных осуществлять ОРД и некоторые иные нормы. В частности, приведенный выше Федеральный закон в ст. 21 указывает на субъектов осуществления прокурорского надзора в этой сфере, особенности предоставления оперативной информации и т. д.

В статье 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» оперативно-розыскная деятельность определена как вид деятельности, осуществляемый гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств².

Закон содержит исчерпывающий перечень органов, которые на территории Российской Федерации вправе осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Это оперативные подразделения ОВД, органов ФСБ, федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, таможенных органов Российской Федерации, службы внешней разведки Российской Федерации, ФСИН.

Деятельность обозначенных органов направлена на решение следующих задач:

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

¹ См.: Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. 01.04.2022). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/ (дата обращения: 01.05.2022).

² Там же.

Выполнение данных задач при осуществлении ОРД неминуемо связано с вынужденным ограничением конституционных прав граждан. Деятельность прокуратуры призвана обеспечить надзор в части 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, установленных законом запретов при осуществлении ОРД. Задачей прокурорского надзора является и обеспечение законности проведения уполномоченными органами ОРМ, принятия должностными лицами решений, представления результатов ОРД органу дознания, следователю, налоговому органу или в суд, соответствия законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими ОРД.

Прокуратура призвана надзирать и за законностью, обоснованностью и соблюдением установленного порядка оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, возложен на Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров.

Таким образом, прокурорский надзор за ОРД – это вид деятельности Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров, сущностью которых является надзорная деятельность за соблюдением органами, осуществляющими ОРД, Конституции Российской Федерации, а также исполнением этими органами законов при решении возложенных на них задач.

Прокурорский надзор за ОРД призван:

– способствовать выполнению органами, осуществляющими ОРД, обязанностей по предупреждению, своевременному выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных, розыску лиц, без вести пропавших, а также скрывающихся от органов дознания, следствия, суда либо уклоняющихся от уголовного наказания;

– содействовать комплексному и активному осуществлению оперативными подразделениями всего объема ОРМ, разрешенных Законом об ОРД;

– содействовать надлежащему документированию результатов ОРД и использованию их в процессе доказывания по уголовным делам.

Объектом данной отрасли прокурорского надзора является деятельность органов, уполномоченных на осуществление ОРД.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-разыскных мероприятий, законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.

Прокурорская проверка в рамках надзора за исполнением законов органами, уполномоченными на осуществление ОРД, может быть проведена как в плановом порядке, так и в результате реагирования на поступившие обращения физических или юридических лиц, а также по итогам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях. Кроме этого, прокурорская проверка может быть начата при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора.

Приказом Генпрокурора¹ Российской Федерации установлены обязанности прокурора, возложенные на него как в ходе, так и по результатам проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД:

¹ См.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 (ред. от 20.01.2017) (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113652/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 11.05.2022).

а) знакомиться с представленными подлинными оперативно-служебными документами, включающими в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий;

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

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

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

д) по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-разыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

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

По требованию прокурора руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий.

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

По выявленным фактам нарушения закона прокурор составляет такие акты прокурорского реагирования, как представление, протест, постановление, требование.

За 2021 г. согласно статистической отчетности об основных показателях деятельности прокуратуры Российской Федерации при осуществлении прокурорского надзора за органами, осуществляющими ОРД, было выявлено 494 806 нарушений закона, что больше на 1,7 % по сравнению с 2020 г. (486 501). Соответственно, увеличилось по сравнению с 2020 г. и число внесенных прокуратурой актов реагирования на нарушения законности: принесено протестов – 7 676 (АППГ¹ – 7 569), вынесено представлений – 11 773 (АППГ – 11 584), требований – 86 578 (АППГ – 91 323)².

Вопрос 2. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания. Полномочия прокурора.

Надзор прокуратуры является одним из звеньев правозащитной деятельности государства. Органы прокуратуры всегда служат важной гарантией соблюдения и исполнения законодательства. Принимая активное участие в уголовном процессе, они в том числе обязаны должным образом реагировать на допущенные органами предварительного расследования нарушения прав и законных интересов гражданина.

Согласно данным статистической отчетности прокуратуры Российской Федерации за 2021 г. органами предварительного расследования было допущено 5 172 609 нарушений закона (на 1,7 % больше числа АППГ). При приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении выявлено 3 464 543 нарушений, при осуществлении предварительного следствия и дознания – 1 708 066 нарушений³.

¹ АППГ – аналогичный период прошлого года.

² См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2021 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 01.05.2022).

³ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2020–2021 гг. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 01.05.2022).

Расследование преступлений осуществляется в двух формах – предварительное следствие и дознание. Указанные формы предварительного расследования обладают общими чертами (назначение деятельности, инструментарий по сбору и проверке доказательств, перечень мер процессуального принуждения, возможный для применения, и т. д.). Однако в то же время каждой форме предварительного расследования присущи свойственные ей особенности. В их числе подследственность уголовных дел, субъекты расследования и их процессуальная самостоятельность, сроки расследования и порядок их продления, порядок проведения следственных действий и мер процессуального принуждения в части согласования возбуждаемого перед судом ходатайства, порядок привлечения в качестве обвиняемого и порядок окончания предварительного расследования.

Учитывая предусмотренные законом особенности проведения деятельности, связанной с осуществлением предварительного следствия и дознания, в ходе надзора за исполнением законодательства также немало различий, в связи с этим надзорная деятельность основывается на положениях разных подведомственных нормативных правовых актов.

Конкретизация реализации надзорных полномочий за исполнением законов органами, осуществляющими дознание по уголовным делам, дана в приказе Генерального прокурора Российской Федерации¹. Данный нормативный правовой акт содержит указания на необходимость обеспечения эффективного надзора за исполнением законов органами дознания в целях защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены в результате совершения преступления. Статус прокурора в уголовном судопроизводстве закреплен в ст. 37 УПК РФ, где регламентированы как его полномочия по осуществлению функции уголовного преследования, так и надзор за исполнением законов субъектами расследования преступлений.

Объектом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, выступает деятельность соответствующих органов по производству расследования преступлений в данной форме.

¹ См.: Об осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 11 от 19 января 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, будет являться соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание.

В качестве одной из важнейших задач прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания выступает обеспечение такими органами защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены в результате совершения преступления.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству дознание производится дознавателями ОВД, дознавателями пограничных органов ФСБ, дознавателями органов принудительного исполнения Российской Федерации, дознавателями органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, следователями СК РФ, дознавателями таможенных органов Российской Федерации. Дознание проводится согласно правилам подследственности (ч. 3 ст. 151 УПК РФ). Деятельность именно этих органов, как было указано выше, и является объектом прокурорского надзора этой отрасли.

Надзор за деятельностью органов дознания важен как на стадии возбуждения уголовного дела, так и на стадии предварительного расследования.

В числе первых полномочий, закрепленных в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, названа деятельность по проверке исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Порядок приема, регистрации и разрешения сообщения о преступлениях регламентирован УПК РФ, совместным приказом¹, ведомственными приказами².

¹ См.: О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 15.10.2019) (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») (Зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2005 г. № 7339). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации

При этом подзаконным актам отводится достаточно важная роль, так как уголовно-процессуальное законодательство, наделив прокурора полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, не предусмотрело совершенного правового механизма реализации этих полномочий.

Одним из ключевых приказов по осуществлению прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела является приказ Генпрокуратуры России от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». Руководствуясь данным приказом, руководители органов прокуратуры всех уровней, исходя из своей компетенции, обязаны организовывать, обеспечивать и осуществлять постоянный и действенный надзор за неукоснительным исполнением органами дознания и предварительного следствия требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Особое внимание при этом следует обращать на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков; достоверности документов и результатов проверки сообщений.

Пристальное внимание уделяется прокуратурой и полноте регистрации сообщений о преступлениях выявления нарушений законов, связанных с укрытием преступлений от регистрации и учета.

Некоторые полномочия прокурора могут объединять в себе как процессуальные, так и надзорные функции. Так, на основании ч. 4 ст. 20 УПК РФ, ч. 4 ст. 147 УПК РФ согласие прокурора обязательно при возбуждении дознавателем уголовного дела частного или частно-

заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 (ред. от 09.10.2019) (Зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 г. № 34570). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в предусмотренных законом случаях. Такие полномочия используются для руководства уголовным преследованием, осуществляемым поднадзорными органами, служат целям предупреждения ими нарушений закона при осуществлении уголовного преследования. Вместе с тем при реализации таких полномочий не исключено выявление нарушений требований УПК РФ, с учетом конкретной ситуации возможно их применение для устранения тех или иных нарушений закона¹. К таким же полномочиям следует отнести согласование прокурором постановления дознавателя о продлении срока процессуальной проверки до 30 суток.

Деятельность по осуществлению прокурорского надзора за органами дознания при проверке сообщения о преступлении также направлена на недопущение передачи материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности без достаточных на то оснований. В каждом конкретном случае прокуратура обязана пресекать немотивированную пересылку заявлений и сообщений о преступлениях и материалов проверок из одного органа предварительного расследования в другой.

В случае выявления допущенных при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлении нарушений законодательства прокурор имеет право требовать от соответствующих органов устранения таких нарушений, а также своим постановлением отменять незаконные решения, в частности, решения о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела и др. Необходимо отметить, что прокурором процессуальные документы изучаются не только на предмет законности и обоснованности их принятия, но и своевременности направления их копий в прокуратуру. Так, например, копия постановления о возбуждении уголовного дела должна быть направлена прокурору незамедлительно, а копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела – в течение 24 часов.

Вопросы исполнения законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений

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

о преступлениях, причины и условия, способствовавшие нарушению законов, практика надзора и эффективность мер прокурорского реагирования, исполнения законных требований прокурора в установленные сроки ежеквартально анализируются прокуратурой. Регулярно такие вопросы обсуждаются и на координационных совещаниях правоохранительных органов, заседаниях коллегий.

Расследование преступлений в форме дознания, как было указано выше, также является объектом прокурорского надзора данной отрасли.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит конкретного перечня полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание. Такие полномочия установлены УПК РФ, федеральными законами и подзаконными нормативными актами.

Надзор осуществляется на протяжении всей деятельности, связанной с расследованием преступлений как на начальном этапе, так и окончании стадии предварительного расследования.

В статье 37 УПК РФ названы конкретные полномочия по осуществлению такого надзора.

В УПК РФ обозначены следующие полномочия: требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве дознания; давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в установленном законом порядке; отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса; изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи; утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков.

Особое внимание в приказе Генпрокуратуры Российской Федерации¹ по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами при производстве дознания уделено дознанию в сокращенной форме. Прокуратура уполномочена проверять соблюдение положений закона об уведомлении прокурора, а также потерпевшего об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме в течение 24 часов с момента вынесения такого постановления; принимать меры к отмене незаконного постановления дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме в случае, если оно принято на основании ходатайства подозреваемого, не подписанного его защитником, обязательное участие которого предусмотрено п. 8 ч. 1 ст. 51 УПК РФ; оценивать правильность квалификации содеянного при проверке законности постановлений о возбуждении уголовного дела и производстве дознания в сокращенной форме; проверять неукоснительное выполнение органами дознания положений ст. 226.4 УПК РФ о праве подозреваемого на подачу ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме и об уведомлении о предельном двухсуточном сроке его подачи с момента разъяснения подозреваемому соответствующего права; оценивать достаточность оснований для производства дознания в сокращенной форме, руководствуясь положениями ч. 2 ст. 226.1 УПК РФ, а также ч. 1 ст. 226.2 УПК РФ.

Поводами для проведения прокурорской проверки исполнения законов органами, осуществляющими дознание по уголовным делам, являются:

- обращения граждан, юридических и должностных лиц;
- результаты изучения материалов процессуальной проверки, материалов уголовных дел;
- плановый порядок проведения прокурорских проверок.

¹ См.: Об осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органами дознания: приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 11 от 19 января 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В ходе осуществления прокурорского надзора прокурором могут изучаться материалы уголовного дела, которые предоставляются ему по запросу.

К актам прокурорского реагирования, применяемым как в отношении органов дознания, так и в отношении органов предварительного следствия, относятся представление и постановление. В качестве акта прокурорского реагирования также можно назвать требование прокурора об устранении нарушений действующего федерального законодательства, допущенных органами дознания.

Вопрос 3. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия. Полномочия прокурора.

Предварительное следствие является одной из форм предварительного расследования и проводится по тем уголовным делам, по которым обязательна именно такая форма расследования преступлений.

Деятельность следователя направлена на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по каждому уголовному делу, иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, посредством проведения процессуальных, в том числе следственных действий, направленных на собирание, фиксацию, проверку и оценку доказательств.

Указанная деятельность должна осуществляться в соответствии с конституционными и уголовно-процессуальными принципами и быть направлена на защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и в той же мере на защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, что соответствует назначению всего уголовного судопроизводства (чч. 1, 2 ст. 6 УПК РФ)¹.

Одной из составляющих гарантий законности предварительного следствия является прокурорский надзор за решениями следователя, руководителя следственного органа, затрагивающими и ограничивающими основные конституционные права и свободы граждан.

¹ См.: Уголовный процесс: учебник. В 3 ч. Ч. 2. Досудебное производство по уголовным делам. 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. Г. Глебова, Е. А. Зайцевой. Волгоград: ВА МВД России, 2017. С. 32.

Прокурорский надзор независимо от формы предварительного расследования осуществляется соответствующим прокурором в рамках полномочий, определенных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, законом «О прокуратуре»¹, подзаконными нормативными актами.

Предмет надзора в данном случае схож с предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание по уголовным делам, специфика предмета обусловлена различием форм предварительного расследования. Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.

Вместе с тем объем полномочий при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия различен. Следователь наделен большей, по сравнению с дознавателем, процессуальной самостоятельностью по направлению хода расследования, принятию решений о производстве следственных действий, применении мер процессуального принуждения и т. д. Прокурор не согласовывает постановления следователя о возбуждении ходатайств о производстве обыска или выемки в жилище, об избрании залога или домашнего ареста, не дает указания о направлении расследования преступления, а также согласия на возбуждение уголовного дела частного обвинения и др.

В предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, в отличие от органов дознания, не входят и вопросы организации предварительного следствия. В частности, прокурор не вправе разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы, отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований уголовно-процессуального законодательства. Вместе с тем прокурор уполномочен передавать уголовное дело

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 19 декабря 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому, что, на наш взгляд, является частным случаем прокурорского надзора за организацией предварительного следствия. В предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия не входят вопросы его методики и тактики. Не правомочен прокурор и отменять незаконные постановления следователя (за исключением незаконных или необоснованных решений об отказе в возбуждении, о возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела)¹.

Задачи осуществления прокурорского надзора:

- проверка точности соблюдения органами предварительного следствия в досудебном производстве Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на ее территории;

- надзор за законностью принимаемых органами предварительного следствия решений;

- предупреждение правонарушений со стороны органов предварительного следствия;

- выявление фактов несоблюдения органами предварительного следствия Конституции Российской Федерации и нарушений требования законов;

- установление виновных в правонарушении должностных лиц органов предварительного следствия;

- принятие мер к устранению правонарушений и восстановлению нарушенных прав участников судопроизводства, а также причин правонарушений и способствующих им условий;

- привлечение виновных должностных лиц органов предварительного следствия к установленной законом ответственности.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, осуществляется на обеих досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Анализ ведомственных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о достаточно обширных полномочиях прокурора при осуществлении надзора в первой стадии уголовного судопроизводства.

¹ См.: Огородов А. Н. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск: Иркутский юрид. ин-т Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2019. С. 14.

Пристальное внимание уделяется деятельности, связанной с приемом, регистрацией и разрешением сообщений о преступлениях, порядком возбуждения уголовного дела, принятием решений об отказе в возбуждении уголовного дела, производством процессуальных действий на первоначальном этапе уголовного процесса и т. д.

Так, согласно ведомственным нормативным правовым актам прокуратурой не реже одного раза в месяц должны осуществляться выезды в поднадзорные следственные органы в целях проведения сверки данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, сводках органов внутренних дел и т. п. По фактам укрытия преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, прокурор имеет право выносить согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании. При проверке прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела помимо законности и обоснованности принятых решений ему следует изучать и вопросы надлежащего уведомления участников уголовного процесса о принятых решениях, и в случае нарушения норм уголовно-процессуального законодательства реагировать имеющимися в его арсенале средствами.

По жалобам о нарушении закона органами предварительного следствия, поступившим в прокуратуру от физических или юридических лиц, соответствующий уполномоченный прокурор также обязан в установленные законом сроки провести проверку и в случае установления нарушений законности принять меры к их устранению, восстановлению прав граждан, привлечению к ответственности лиц, допустивших подобные факты.

Несмотря на то что следователь – процессуально самостоятельная фигура при осуществлении своей деятельности, тем не менее это не означает, что надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, проводится менее тщательно.

Согласно ч. 2 ст. 37 УПК РФ в ходе расследования преступления органами предварительного следствия прокурор наделен следующими полномочиями:

– истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа о приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение;

– рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, выносить постановление об удовлетворении такого ходатайства либо об отказе в его удовлетворении, заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении или о прекращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным законом, а также выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

– отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора;

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

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

– при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока запрета определенных действий, срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, поступившему или направляемому в суд с обвинительным заключением или постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера, а также ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 214 УПК РФ;

– передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами подследственности, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю СК РФ с обязательным указанием оснований такой передачи;

– утверждать обвинительное заключение по уголовному делу;

– возвращать уголовное дело следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

– осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору законом.

Анализ соответствующего приказа Генпрокуратуры Российской Федерации¹ позволяет сделать вывод о том, что особое внимание при осуществлении надзора за органами следствия уделяется вопросам реализации принципа разумного срока уголовного судопроизводства, своевременности признания лица потерпевшим, применения мер процессуального принуждения, уведомления при производстве следственных действий в безотлагательных случаях, привлечения в качестве обвиняемого и предъявления обвинения, применения преюдиции, расследования при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, приостановлении и прекращении производства, об окончании предварительного следствия.

На допущенные органами предварительного следствия нарушения закона прокуратура обязана своевременно реагировать, отражая в соответствующих актах выявленные факты и способы их устранения. Среди таких прокурорских документов – постановление и пред-

¹ См.: Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 г. № 544 // Законность. 2021. № 12.

ставление. Можно к их перечню причислить и требование, несмотря на то что в законе «О прокуратуре Российской Федерации» оно не указано. Например, в ходе осуществления надзора за процессуальной деятельностью следственного отдела по расследованию преступлений на территории, обслуживаемой ОП №1 СУ УМВД России по г. Кирову в порядке ст. 37 УПК РФ прокуратурой изучено уголовное дело № <данные изъяты>, возбужденное 30 октября 2017 г. следователем СО ОП №1 СУ УМВД России по г. Кирову по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ по сообщению о хищении имущества, принадлежащего ООО «<данные изъяты>». Уголовное дело показало, что за весь период предварительного следствия проведено лишь одно процессуальное действие. К материалам уголовного дела не приобщены ответы на ранее направленные запросы, а также ответы на поручения. Кроме того, до настоящего времени не допрошен в качестве потерпевшего представитель ООО «<данные изъяты>» К. Согласно ответу и. о. начальника отдела по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции прокуратуры Кировской области С. от 23.08.2018 на обращение К. от 25.07.2018 в целях устранения нарушений уголовно-процессуального законодательства, связанных с несоблюдением прав участников уголовного производства на доступ к правосудию в разумный срок, обеспечения объективного и всестороннего расследования прокуратурой Октябрьского района г. Кирова 09.02.2018 начальнику СО по расследованию преступлений на территории, обслуживаемой ОП №1 СУ УМВД России по г. Кирову, и 21.08.2018 начальнику СУ УМВД России по Кировской области внесены требования¹. Данный пример наглядно показывает, что решение прокурора является актом реагирования на допущенные нарушения закона, выявленные при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия.

В результате осуществления надзорной деятельности, помимо актов прокурорского реагирования на нарушения закона, прокуратура готовит докладные записки в целях информирования подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры об итогах работы за полугодие и текущий год.

¹ См.: Решение Кировского областного суда № 3А-94/2020 3А-94/2020-М-69/2020 А-94/2020 М-69/2020 от 7 августа 2020 г. по делу № 3А-94/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. В чем сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
2. В чем сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?
3. В чем сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие?
4. Каков предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД?
5. Каков предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание?
6. Каков предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие?
7. Каковы задачи прокурорского надзора по каждому направлению?
8. Каковы полномочия прокурора по каждому направлению?

Лекция № 5. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

Вопросы лекции:

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

2. Прокурорский надзор за соблюдением законности нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах, учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера.

3. Надзор за соблюдением установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий содержания.

4. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами.

Вопрос 1. Сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

Уголовно-исполнительная политика и уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации имеют своей целью исправление осужденных за совершение преступлений, а также предупреждение совершения ими и другими лицами новых преступлений.

Согласно официальным сведениям, размещенным на сайте Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации¹ (далее – ФСИН РФ), в 2021 г. в сравнении с аналогичным периодом 2020 г. на 42,3 % возросло количество поступивших обращений и жалоб граждан в федеральные органы государственной власти (ФСИН, Администрация Президента Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минюст России, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и его Аппарат), в том числе осужденных и лиц, содержащихся в местах предварительного заключения.

Важная роль в вопросе соблюдения режима законности, а также прав и свободы лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания, следственных изоляторах, отбывающих наказание в специальных учреждениях уголовно-исполнительной системы либо проходящих принудительное лечение в психиатрических медицинских стационарах, отводится органам прокуратуры как единственному органу государственной власти, уполномоченному осуществлять надзор во всех сферах общественных отношений.

Значимость прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений, связанных с исполнением уголовных наказаний и принудительных мер, назначаемых судом, а также с заключением и содержанием подозреваемых и обвиняемых в уголовном судопроизводстве, обусловлена и особой категорией лиц, права и свободу которых призван обеспечить прокурор, поскольку возможности к самостоятельной защите своих интересов весьма ограничены их положением.

К указанной категории лиц можно отнести:

- 1) осужденные приговором суда за совершение преступлений к наказаниям, связанным с лишением свободы;
- 2) осужденные приговором суда за совершение преступлений к наказаниям, не связанным с лишением свободы;
- 3) лица, в отношении которых имеется судебное постановление о применении принудительных мер медицинского характера (ст. 97 УК РФ, ч. 1 ст. 443 УПК РФ);

¹ См.: Обзор по работе с обращениями граждан и организаций в Федеральную службу исполнения наказаний за 2021 г.: офиц. сайт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> (дата обращения: 10.02.2022).

4) лица, в отношении которых вынесено постановление о применении принудительной меры воспитательного воздействия (ст. 92 УК РФ, ст. 432 УПК РФ);

5) лица, в отношении которых применены меры процессуального принуждения, связанные с лишением свободы, – задержание (ст. 91 УПК РФ), заключение под стражу (ст. 108 УПК РФ).

В 2021 г. органами прокуратуры проведена 47 461 (на 4,7 % больше, чем в 2020 г.) проверка исполнения требований действующего законодательства о содержании лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы, по результатам надзорной работы выявлено 118 571 нарушение, что на 10,3 % больше аналогичного показателя в предыдущем году¹, увеличился объем принесенных представлений об устранении нарушений закона в указанной области правоотношений и число привлеченных к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов и учреждений исполнения наказаний. Рост показателей, безусловно, свидетельствует о важности работы прокуратуры в данном направлении.

Правовой основой для осуществления прокурорского надзора данной отрасли являются:

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права (Всеобщая декларация прав человека (10.02.1948)); Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950); Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (13.05.1977), Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров (приняты Международной ассоциацией прокуроров 23.04.1999); Международный пакт о гражданских и политических правах (1966).

2. Федеральные законы: Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202 (далее – Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации»); Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ); Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее – УИК РФ); Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2020–2021 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 08.02.2022).

(далее – ГПК РФ); Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ); Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ); Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» № 103-ФЗ от 15 июня 1995 г. (далее – Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»); Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

3. Ведомственные нормативные правовые акты и правовые акты: Приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Указание Генпрокуратуры России от 5 марта 2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» и др.

В силу ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в предмет прокурорского надзора включается:

1) законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

2) соблюдение установленных российским законом прав и обязанностей подозреваемых, задержанных по подозрению в совершении преступлений, подозреваемых и обвиняемых, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

3) порядок, условия содержания лиц, находящихся в специальных учреждениях уголовно-исполнительной системы;

4) законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы;

5) законность издаваемых администрациями поднадзорных органов правовых актов.

В условиях значительного ограничения основных конституционных прав (прежде всего, права на прикосновенность личности и права на свободу передвижения) деятельность прокурора по выявлению, предупреждению и устранению нарушений режима законности в организациях и учреждениях, в ведении которых находится исполнение уголовных наказаний и принудительных мер, связанных с уголовным судопроизводством, приобретает особое правоохранительное значение. Именно прокурор вправе инициативно и оперативно осуществить проверки исполнения законодательства указанными государственными органами и должностными лицами и своевременно принять меры прокурорского реагирования.

В связи с этим к числу задач прокурорского надзора данной отрасли можно отнести:

- обеспечение прав, свобод, обязанностей, предусмотренных международными нормативными правовыми актами, федеральным законодательством Российской Федерации, тех лиц, которые подвергнуты уголовному наказанию, принудительным мерам, а также задержанных и заключенных под стражу. Соблюдение установленного порядка и условий их содержания в специальных учреждениях;

- обнаружение и своевременное упразднение фактов незаконного и необоснованного помещения лиц в учреждения исполнения наказаний, предварительного заключения, психиатрические стационары;

- недопущение и устранение фактов жестокого обращения с заключенными, унижающего достоинство;

- обеспечение гуманных условий содержания;

- защита прав и свобод лиц, помещенных в учреждения исполнения наказаний, предварительного заключения, психиатрические стационары;

- повышение результативности надзорной деятельности органов прокуратуры;

- совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в данной отрасли.

Объекты такой сферы прокурорского надзора названы в ст. 16 УИК РФ, ст. 7 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Прокурорский надзор всегда ограничен пределами его осуществления, что не является исключением и для рассматриваемой отрасли.

Так, в предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу не может входить дача оценки прокурором судебным решениям с позиций их законности и обоснованности. В случае несогласия с вынесенным судебным решением в уголовном, гражданском, административном судопроизводстве он вносит представление в порядке апелляционного, кассационного либо надзорного производства, либо в арбитражном процессе – соответствующей жалобы в вышестоящие суды. Указанное направление деятельности прокурора реализуется в ином порядке (участие в рассмотрении дел судами) вне рассматриваемой в настоящей главе отрасли надзора.

Кроме этого, в рамках реализации надзорной деятельности прокуроры не должны вмешиваться в организационно-распорядительную и хозяйственную деятельность администрации поднадзорных объектов. К примеру, прокурор не вправе указывать администрациям, как эффективно распределять бюджетные средства, какие нужды являются первоочередными для данного субъекта, если администрация осуществляет хозяйственную деятельность в рамках правового поля.

Вопрос 2. Прокурорский надзор за соблюдением законности нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах, учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера.

Прокуратура, являясь главным органом, осуществляющим от имени государства надзор за исполнением законов, и обеспечивая его верховенство во всех сферах общественных отношений, надзирает за законностью помещения и нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, местах для исполнения наказаний и принудительных мер.

Понятие законности в пределах рассматриваемой отрасли прокурорского надзора включает в себя неукоснительное соблюдение требований международно-правовых актов, действующих федеральных законов, регулирующих помещение и нахождение подозреваемых

и обвиняемых в совершении преступлений в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также лиц, помещенных по решению суда в специальные учреждения для исполнения мер принудительного характера.

В содержание **законности** помещения и нахождения указанных лиц в учреждениях и органах, относящихся к объектам прокурорского надзора, следует включать:

– законность юридического основания для нахождения лица в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

– соблюдение сроков нахождения указанных лиц в определенных местах, предусмотренных нормами уголовно-процессуального законодательства и решением суда или иного уполномоченного органа либо должностного лица;

– своевременность освобождения лиц из мест принудительного содержания.

Помещение и нахождение подозреваемых, задержанных по подозрению в совершении преступления в порядке уголовно-процессуального законодательства, в специальных учреждениях (изоляторы временного содержания, гауптвахты), а также подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам в следственных изоляторах и других специальных учреждениях для содержащихся под стражей осуществляется на основании оформленных в установленном законом порядке решений уполномоченных государственных органов (суд, следователь, орган дознания, дознаватель). Осужденные исправительных и иных органов и учреждений, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, помещаются в данные организации по решению суда.

Основанием для помещения подозреваемого или обвиняемого в следственный изолятор или изолятор временного содержания (либо места, которые используются в этом качестве в силу закона) является:

– постановление суда об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, принятое в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, а также постановление о продлении срока заключения под стражей либо надлежаще оформленная из него выписка;

– протокол задержания подозреваемого (в некоторых случаях – обвиняемого) в совершении преступления, составленный по основаниям, указанным в ст. 91 УПК РФ, и в порядке, предусмотренном ст. 92 УПК РФ.

Основаниями для помещения и нахождения в местах исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, а также в местах исполнения назначаемых судом мер принудительного характера, являются:

– вступившие в законную силу приговор, определение суда (о назначении наказания, определение суда апелляционной или кассационной инстанции о внесении изменений в приговор);

– вступившее в законную силу постановление (или приговор) суда о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа; постановление суда о продлении срока содержания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа;

– вступившее в законную силу постановление суда о применении принудительных мер медицинского характера либо постановление об их продлении.

Обязательными требованиями, предъявляемыми к официальным документам, представленным в следственные изоляторы и изоляторы временного содержания задержанных, являются: приведение полных анкетных данных о помещаемых лицах, позволяющих идентифицировать их, а также наличие гербовых печатей.

Кроме этого, прокурор обязан анализировать юридические документы, являющиеся основаниями для помещения и нахождения обозначенных категорий лиц в специализированных учреждениях с точки зрения соблюдения норм уголовно-процессуального законодательства. Так, например, при проверке законности протокола задержания подозреваемого прокурор должен обращать внимание на соответствие его формы и содержания положениям ч. 2 ст. 92 УПК РФ (дата, время составления протокола, дата, время, место, основания и мотивы задержания, данные о проведенном личном обыске, обстоятельства задержания и т. д., наличие подписей подозреваемого и должностных лиц, составивших протокол, причины отказа от подписания протокола и т. д.). Кроме этого, должен быть соблюден порядок и сроки составления протокола, поскольку нарушение процессуальной формы влечет незаконность данного процессуального документа, что может явиться основанием для освобождения задержанного.

Следует учитывать, что законным может считаться только тот документ, который составлен уполномоченными на то должностными лицами и органами (например, постановление об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу находится в исключительной компетенции суда, принявшего решение в соответствии с правами подсудности).

Итак, в предмет надзора за соблюдением законности помещения и нахождения лиц в органах и учреждениях, являющихся объектами прокурорского надзора, включается:

- законность юридического основания для помещения лиц в учреждения для содержания задержанных подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам, места предварительного заключения, органы и учреждения, исполняющие наказание и меры принудительного характера;

- соблюдение сроков уголовно-процессуального задержания, содержания под стражей, исполнения наказаний, связанных с лишением или ограничением свободы, реализации мер принудительного характера, избираемых судом;

- законность освобождения лица из места лишения или ограничения свободы (соблюдение оснований для освобождения, предусмотренных в ст. 172 УИК РФ: отбытие срока наказания, отмена приговора суда с прекращением дела производством; условно-досрочное освобождение от отбывания наказания; помилование или амнистия, тяжелая болезнь или инвалидность, иные основания, предусмотренные законом);

- законность освобождения задержанных в порядке ст. 91 УПК РФ и заключенных под стражу в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

На прокуроров субъектов Российской Федерации, городов, районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров (при осуществлении полномочий по надзору за исполнением закона в части исполнения наказаний на гауптвахтах, в дисциплинарных воинских частях) и прокуроров иных специализированных прокуратур, в том числе по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях (колониях и тюрьмах) уголовно-исполнительной системы Минюста Российской Федерации, возложены функции по надзору за исполнением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов.

Для осуществления прокурорского надзора в рамках рассматриваемой отрасли прокурору предоставлен определенный круг специфических полномочий, закрепленных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и конкретизированных приказах Генпрокуратуры Российской Федерации¹. Эти полномочия направлены на профилактику нарушений требований федерального законодательства, их выявление и своевременное устранение, а также на восстановление в нарушенных и ограниченных правах лиц.

В силу нормативных положений, содержащихся в обозначенных выше нормативных правовых актах, прокурорам, осуществляющим надзор за законностью помещения и нахождения в учреждениях, являющихся объектами надзора, предоставлены следующие полномочия:

1. В любое время без специального разрешения при предъявлении служебного удостоверения посещать учреждения, исполняющие наказание и меры процессуального принуждения, а также меры принудительного характера.

2. Ежемесячно с выездом на объекты надзора осуществлять проверки законности содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений осужденных (в том числе в нерабочее и ночное время).

3. Незамедлительно, используя в качестве акта прокурорского реагирования постановление, освобождать незаконно задержанных или заключенных под стражу лиц (без законных оснований и условий задержания или заключения под стражу), в том числе содержащихся с нарушением 48-часового срока задержания без избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, а также осужденных, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

¹ См.: Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: приказ Генерального прокурора от 16 января 2014 г. № 6; 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): приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 8 августа 2011 г. № 237. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Получать объяснения от задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, в отношении которых применяются меры принудительного характера, назначенные судом, а также от должностных лиц поднадзорных объектов.

5. Требовать для ознакомления материалы и документы, явившиеся основанием для помещения и нахождения подозреваемых, обвиняемых, осужденных и лиц, в отношении которых судом применены принудительные меры.

6. Проверять качество и эффективность осуществляемого ведомственного контроля за законностью содержания в поднадзорных объектах лиц, в случае необходимости принимать меры для дисциплинарного наказания виновных.

7. Требовать устранения причин и условий, способствующих совершению выявленных нарушений.

Кроме этого, прокуроры для обеспечения прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах предварительного заключения и исполнения уголовных наказаний, содействия надзорной деятельности и повышения ее эффективности обязаны привлекать к проверке поднадзорных объектов представителей общественных организаций в качестве правозащитников (не реже одного раза в год).

В ходе реализации указанных надзорных полномочий прокурорам предписано использовать весь имеющийся арсенал средств прокурорского реагирования, в частности, для данной отрасли надзора характерны следующие акты:

– постановление (например, постановление об освобождении задержанного или заключенного под стражу, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке административного законодательства, постановление об отмене дисциплинарного взыскания в виде водворения осужденного в карцер);

– постановление о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (при выявлении признаков преступления в ходе проверки);

– предостережение о недопустимости нарушения закона;

– представление об устранении нарушений федерального законодательства и причин, им способствующих;

– протест прокурора, внесенный в не соответствующий законодательству правовой акт, принятый администрацией поднадзорного органа (приказы, распоряжения, указания, положения и т. п.).

Вопрос 3. Надзор за соблюдением установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий содержания.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и обязанностей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых на основании судебного решения мерам принудительного характера, порядка и условий содержания задержанных по подозрению, прокурор, прежде всего, должен ориентироваться на положения международного законодательства, конституционные нормы, закрепляющие основные права и свободы личности, а также российских федеральных законов, в которых приоритетные нормы международного права нашли свою конкретизацию.

Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 30 августа 1995 г., принятые Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, явились отправной точкой для дальнейшего нормотворчества в направлении обеспечения прав лиц, находящихся в изоляции от общества в силу уголовно-правовых оснований.

Так, в первую очередь прокурор должен исходить из того, что данная отрасль прокурорского надзора основывается на соблюдении таких основополагающих конституционных положений, как равенство всех перед законом и судом, презумпция невиновности, право подозреваемого и обвиняемого на защиту, право на оказание юридической помощи, право личности на судебную защиту своих прав и интересов, право на охрану здоровья, запрет на применение пыток и унижающее человеческое достоинство обращение.

Важность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере обусловлена особой значимостью решения поставленных государством перед соответствующими государственными органами уголовно-правовых, уголовно-процессуальных задач, соблюдения интересов осужденных к лишению свободы и к иным видам наказания, подвергнутым мерам принудительного характера, необходимостью обеспечения оптимального режима функционирования пенитенциарных учреждений и органов, исполняющих решения органов предварительного расследования и суда в части применения мер процессуального принуждения, связанных с лишением свободы.

Предметом надзора в контексте данного параграфа лекции можно считать:

– режим в исправительных учреждениях, который в ч. 1 ст. 82 УИК РФ определяется как предписанный законом и не противоречащими ему нормативными правовыми актами, порядок исполнения судебных приговоров в части отбывания лишения свободы, направленный на обеспечение изоляции осужденных, их охрану и надзор за ними, выполнение ими предписанных законом обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала учреждений, раздельное содержание разных категорий специального контингента, дифференцированные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, своевременное изменение условий отбывания наказания;

– соблюдение предусмотренных законодательством прав и обязанностей задержанных и заключенных под стражу в порядке уголовно-процессуального законодательства, а также лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания.

Основные правила поведения лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, утверждены нормативным правовым актом – приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» (далее – Правила). Примечательно, что Правила перед утверждением должны быть согласованы с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, что еще раз подчеркивает важность надзора в данной сфере правоотношений.

В зависимости от подведомственности учреждения, на которое законом возложены функции по содержанию предварительно заключенных под стражу лиц, правила внутреннего распорядка регламентируются соответствующим ведомственным нормативным правовым актом¹.

¹ См.: Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189; Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел: приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950; Об утверждении Правил внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов: приказ ФСБ Российской Федерации от 24 марта 2010 г. № 140. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Примечательно, что указанные нормативные источники перед утверждением должны пройти согласование с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, что еще раз подчеркивает важность надзора в данной сфере правоотношений.

Лица, в отношении которых уполномоченными государственными органами приняты решения об их помещении в специальные учреждения, в которых они содержатся в условиях изоляции от общества, не утрачивают своих конституционных прав, однако характер их прав приобретает несколько иной, специфический для их правового положения характер.

Перечень прав и обязанностей указанных лиц устанавливается различными нормативными правовыми актами в зависимости от приобретенного ими статуса.

Так, в соответствии со ст. 12 УИК РФ **осужденные** наделяются следующими специальными правами:

- право на достоверную информацию о своих правах, обязанностях и ответственности в случае их нарушения;
- право на вежливое обращение со стороны сотрудников администрации органов, исполняющих наказания, на недопустимость отношения, унижающего человеческое достоинство;
- запрет на медицинские и научные опыты в отношении осужденных даже с согласия последних;
- право на обжалование действий (бездействия) и решений администрации органов, исполняющих наказание, в любые официальные инстанции;
- право на изъяснение, переписку и письменные обращения, а также получение на них ответов на родном языке;
- право на пользование услугами переводчика;
- право на охрану здоровья;
- право на психологическую помощь;
- право на социальную помощь, в том числе на получение положенных социальных выплат;
- право иностранных граждан на поддержание связи с представителями и консульствами иностранных государств;
- право на оказание юридической помощи;
- право на применение в отношении осужденных мер безопасности при возникновении угрозы их личной безопасности;
- иные права, предусмотренные законом и иными нормативными правовыми актами.

Кроме этого, относительно недавно (в 2019 г.) законодателем введена новелла (ст. 12.1 УИК РФ), в силу которой осужденные за совершение уголовно наказуемого деяния вправе обратиться в суд с административным иском в установленном порядке за присуждением ему компенсации за нарушение условий содержания в исправительном учреждении, которая подлежит возмещению за счет государственной казны.

Права лиц, помещенных на основании судебного решения в порядке уголовного законодательства в медицинские психиатрические стационары, предусмотрены Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹. Указанная категория граждан имеет следующие права:

- знать о целях госпитализации, ходе принудительного лечения;
- обращаться к главному врачу, заведующему отделением по вопросам обследования и лечения;
- подавать жалобы (без цензуры) в официальные инстанции, в том числе в прокуратуру и суд;
- обращаться за юридической помощью к адвокату, встречаться с ним беспрепятственно;
- участвовать в производственном труде и получать соответствующее вознаграждение;
- пользоваться телефоном, отправлять почтовые и телеграфные пересылки (при отсутствии ограничений в целях обеспечения безопасности);
- пользоваться иными правами, предусмотренными законом.

Основной перечень прав и обязанностей несовершеннолетних, в отношении которых судом применены принудительные меры воспитательного воздействия, установлен Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В их число входит: право на гуманное отношение, телефонные переговоры и свидания с родственниками, на получение посылок и передач, бесплатное питание и обеспечение бесплатным комплектом одежды и обуви, оказание

¹ См.: О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: федер. закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ст. 37). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

юридической помощи, обжалование решений государственных органов, исполняющих решения суда о применении принудительных мер воспитательного воздействия, недопустимость психологического и физического насилия в отношении несовершеннолетних и др.

Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в учреждениях предварительного заключения, наделены правом¹:

- быть ознакомленным с полным перечнем своих прав и обязанностей, с режимом содержания под стражей;
- на личную безопасность и ее обеспечение в местах содержания под стражей;
- на личный прием у начальника учреждения, в котором он содержится;
- на свидания с защитником без ограничения продолжительности и количества;
- на свидания с родственниками и иными лицами в установленном порядке, получение и отправление денежных переводов;
- хранения документов, относящихся к уголовному делу или необходимым для защиты своих прав и законных интересов;
- на вежливое обращение со стороны персонала;
- на ежедневный восьмичасовой сон и ежедневную прогулку;
- на надлежащие материально-бытовые условия содержания под стражей;
- трудиться при наличии соответствующих возможностей в конкретном учреждении;
- получать бесплатную одежду по сезону;
- на надлежащее медицинское обслуживание;
- вести переписку;
- получать бесплатное питание;
- участвовать в гражданско-правовых отношениях (заключение сделок, заключение и расторжение брака, оформление завещания и т. д.).

Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся под стражей, так же, как и осужденные к наказаниям, связанным с лишением свободы, имеют право на получение компенсации за нарушение органами государственной власти условий содержания под стражей, преду-

¹ См. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ст. 17). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

смотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

В то же время указанная категория лиц в силу закона несет определенный круг обязанностей:

- соблюдать порядок содержания под стражей, установленный законодательством, регулирующим данную сферу правоотношений и Правилами внутреннего распорядка;

- выполнять законные требования администрации мест содержания под стражей;

- соблюдать требования гигиены и санитарии;

- соблюдать правила пожарной безопасности;

- соблюдать правила бережного отношения к имуществу учреждений, в которых они содержатся;

- согласно графику проводить уборку камер и других помещений;

- не совершать действий, унижающих достоинство сотрудников мест содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых, а также других лиц;

- не создавать препятствий должностным лицам мест предварительного содержания в выполнении ими служебных обязанностей;

- не совершать умышленных действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью других лиц.

Администрации учреждений, ведающие вопросами содержания рассматриваемых категорий лиц в настоящей лекции, обязаны обеспечивать надлежащие условия их содержания, не допускать необоснованных лишений и ограничений их прав.

Анализ прокурорской практики в рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, а также судебной правозащитной практики позволяет выделить ряд наиболее часто встречающихся нарушений прав лиц, содержащихся в местах изоляции от общества, а также порядка и условий их содержания. Так, самыми распространенными нарушениями в этой области со стороны администраций учреждений уголовно-исполнительной системы являются:

- ненадлежащие санитарно-бытовые условия (несоблюдение норм жилой площади, отсутствие горячего водоснабжения, питьевой воды и т. п.);

- отсутствие надлежащего медицинского обслуживания, неоказание медицинской помощи;

- применение недозволённых средств воздействия (незаконное применение специальных средств, физической силы);
- незаконное применение дисциплинарных взысканий (водворение в штрафные изоляторы, одиночные камеры и т. п.);
- незаконное применение мер поощрения;
- необоснованное изменение условий содержания (на более строгие или более мягкие; неприменение требований о раздельном содержании отдельных категорий лиц и т. п.).

Так, гражданин В. М. Ишков обратился в Верховный Суд Российской Федерации¹ с жалобой на решение Мелеузовского районного суда Республики Башкортостан, который отказал ему в удовлетворении административного иска о признании незаконным постановления начальника ФКУ ИК-3 УФСИН России по Республике Башкортостан о применении в отношении него дисциплинарного взыскания – водворение в штрафной изолятор (ШИЗО) на 15 суток. Определением судьи Верховного Суда Республики Башкортостан истцу было отказано в передаче дела в суд кассационной инстанции.

В. М. Ишков был водворен в ШИЗО за то, что в ходе обыска в камере были обнаружены запрещенные предметы: кофе и половина плитки шоколада. В обоснование наложенного взыскания администрацией ИТУ были приведены фотографии кофе и шоколада на столе, акт об отказе от дачи объяснения отбывающего наказание и справка о его психоэмоциональном состоянии. Верховным Судом от 30 июня 2020 г. по результатам рассмотрения кассационной жалобы принято отменить решение районного суда и удовлетворить административный иск В. М. Ишкова, которым отменено постановление о применении взыскания в отношении него. В обоснование своей позиции Верховный Суд Российской Федерации указал, что администрацией ИТУ не были представлены достаточные доказательства совершения истцом дисциплинарного проступка, поскольку видеозаписи с камер наблюдения были уничтожены раньше истечения срока их хранения.

¹ См.: Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 49-КА20 от 30 июня 2020 г. // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80> (дата обращения: 20.02.2022).

Таким образом, приведенный пример из судебной практики оспаривания осужденными решений администраций учреждений исполнения наказаний свидетельствует о том, что нарушения прав лиц, содержащихся в специальных учреждениях лиц, имеет место.

В целях реализации функции прокурорского надзора за соблюдением прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, режима, порядка и условий их содержания, прокурорам предоставлен ряд полномочий:

1. В любое время без специального разрешения при предъявлении служебного удостоверения посещать учреждения, в которых содержатся отбывающие наказание или в отношении которых применена мера пресечения – заключение под стражу или мера процессуального принуждения – задержание.

2. Своим постановлением незамедлительно освобождать незаконно задержанных, заключенных под стражу и осужденных за преступления лиц либо содержащихся свыше установленного законом срока.

3. Получать объяснения от задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, в отношении которых применяются меры принудительного характера, назначенные судом, а также от должностных лиц администраций соответствующих учреждений.

4. Проверять соблюдение техники безопасности труда и трудовых прав задержанных, заключенных под стражу, осужденных, привлекаемых к труду.

5. Требовать для ознакомления материалы и документы, необходимые для осуществления прокурорской проверки в рамках данной отрасли надзора.

6. Проверять законность мероприятий по обеспечению личной безопасности подозреваемых, обвиняемых, осужденных и персонала.

7. Проверять качество и эффективность осуществляемого ведомственного контроля за соблюдением режима содержания указанной категории лиц, в случае необходимости принимать меры для дисциплинарного наказания виновных.

8. Осуществлять проверки учреждений в нерабочее время, при производстве обысков и досмотров.

9. Осуществлять личный прием подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

10. При наличии установленных УПК РФ оснований безотлагательно направлять материалы проведенных прокурорскими работниками проверок в орган предварительного расследования.

11. Систематически проводить проверки за соответствием действующему законодательству приказов, указаний, распоряжений и постановлений администраций учреждений, регламентирующих вопросы, связанные с исполнением уголовных наказаний, содержанием граждан под стражей.

12. Организовывать проверки по каждому факту смерти подозреваемых, обвиняемых, осужденных и лиц, в отношении которых исполняются меры принудительного характера, назначенные судом.

13. Отменять незаконно наложенные дисциплинарные взыскания на подозреваемых, обвиняемых, осужденных и лиц, в отношении которых исполняются меры принудительного характера, назначенные судом.

14. Проверять законность официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, вынесенного в порядке ст. 17.1 УИК РФ.

15. Участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров.

16. Не реже одного раза в квартал проверять соблюдение законности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, и иных мер уголовно-правового характера.

17. Требовать устранения причин и условий, способствующих совершению выявленных нарушений режима законности.

Актами прокурорского реагирования, правомерно применяемыми прокурорами в сфере надзора за соблюдением прав и свобод заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых судом принудительным мерам, следует считать:

- постановление (например, постановление об отмене дисциплинарного взыскания в виде водворения осужденного в штрафной изолятор);

- предостережение о недопустимости нарушения закона;

- представление об устранении нарушений федерального законодательства и причин, им способствующих;

- протест прокурора, внесенный в не соответствующий закону правовой акт, принятый администрацией поднадзорного органа (приказы, распоряжения, указания и т. п.);

– заявление прокурора в суд в порядке ст. 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц (например, исковое заявление о понуждении администрации исправительного учреждения к приведению в соответствие с санитарными нормами условий труда осужденных);

– административное исковое заявление прокурора в порядке, установленном ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (например, административное исковое заявление об обеспечении надлежащего медицинского обслуживания заключенных в СИЗО № 1).

Вопрос 4. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами.

Одной из гарантий обеспечения конституционных прав и законных интересов граждан правового государства является обязательность исполнения судебных актов всеми физическими, юридическими лицами, государственными органами и их должностными лицами. В случае неисполнения должниками решения суда в добровольном порядке включается механизм принудительного исполнения в порядке, установленном законодательством¹.

В силу ст. 6.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»² полномочия по исполнению судебных актов и актов других органов и должностных лиц государством возложены на органы принудительного исполнения, которыми являются Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) и его подразделения.

В соответствии с характером выполняемых функций закон подразделяет судебных приставов на две категории:

– приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов;

– приставы-исполнители, которые занимаются непосредственно исполнением судебных решений и решений уполномоченных органов.

¹ См.: Об исполнительном производстве: федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (далее по тексту – Федеральный закон «Об исполнительном производстве»).

² Об органах принудительного исполнения Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (далее по тексту – Федеральный закон «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»).

В статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами выделен в отдельное надзорное направление деятельности органов прокуратуры. Тем не менее полномочия данного законодательного акта в этой сфере не раскрываются, что обуславливает необходимость руководствоваться нормативными положениями, регулирующими порядок общего надзора, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также надзора за законностью работы органов предварительного расследования и оперативно-разыскной деятельности.

В силу ст. 19 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» функции по надзору за исполнением закона в данной сфере возложены на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров.

Примечательно, что в рассматриваемую сферу надзора не включается деятельность судебных приставов, выполняющих обязанности по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Более детальное регулирование надзорной деятельности органов прокуратуры за исполнением законов приставами-исполнителями обозначено на подзаконном уровне¹. Предметом прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами следует считать:

- законность принимаемых судебными приставами-исполнителями решений (например, постановление о возбуждении исполнительного производства, постановление о восстановлении пропущенного срока);
- соблюдение сроков совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- уважение чести и достоинства участников исполнительного производства;
- соблюдение правила о невозможности обращения взыскания на имущество должника, необходимого для его существования и членов его семьи;
- соблюдение принципа соразмерности объема требований взыскателя объему взыскиваемого имущества и мер принудительного исполнения;

¹ См.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами: указание Генпрокуратуры Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 155/7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– соблюдение оснований, порядка и сроков наложения ареста на имущество;

– соблюдение порядка и срока наложения ареста на имущество;

– соблюдение оснований и порядка проведения конкурса реализации арестованного имущества должников, лиц, осуществляющих продажу арестованного имущества, заключения с ними договоров.

В ходе надзора за деятельностью судебных приставов-исполнителей прокурор правомочен:

– рассматривать жалобы на действия судебных приставов-исполнителей;

– знакомиться в рамках рассмотрения жалоб с исполнительными делами, по которым ведется производство;

– проверять соблюдение порядка наложения ареста на имущество должника, а также соразмерность объема заявленных требований о взыскании в исполнительном листе объема взысканий;

– проверять исполнение требований законодательства о реализации арестованного имущества, проведении конкурсного отбора и торгов;

– применять меры к устранению препятствий в реализации судебных решений со стороны судебных приставов-исполнителей и иных лиц, не выполняющих законные требования.

Прокурорские полномочия в данной сфере тем не менее ограничены определенными пределами: проверять материалы неоконченного исполнительного производства прокурор вправе только по месту нахождения подразделения, в котором проходит службу судебный пристав-исполнитель и возбуждено исполнительное производство.

Перечень средств прокурорского реагирования на нарушения законности в деятельности судебных приставов-исполнителей, как правило, аналогичен средствам, характерным для общего надзора. К ним можно отнести:

1. Постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора).

2. Протест на незаконное постановление пристава-исполнителя, а также на правовой акт, противоречащий положениям федерального законодательства.

3. Представление об устранении нарушений федерального законодательства и причин, им способствующих.

4. Заявление прокурора в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 198 АПК РФ о признании незаконными действий (бездействия) и решений судебного пристава- исполнителя.

5. Постановление прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (при выявлении в ходе проверки фактов, предположительно содержащих признаки преступления).

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. Раскройте понятие и значение рассмотренной отрасли прокурорского надзора.

2. Какие органы, учреждения и организации относят к объектам надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу?

3. Сформулируйте задачи прокурорского надзора в обозначенной в лекции сфере.

4. Назовите полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

5. Что относят к предмету надзора за соблюдением установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий содержания?

Лекция № 6. Иные направления деятельности прокуратуры

Вопросы лекции:

1. Организация работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан.
2. Участие прокурора в уголовном преследовании.
3. Участие прокурора в правотворческой деятельности. Задачи и основные направления деятельности прокурора при рассмотрении дел судами.
4. Участие органов прокуратуры в международном сотрудничестве.
5. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
6. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Вопрос 1. Организация работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан.

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «О введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» деятельность работников прокуратуры по рассмотрению жалоб граждан и работа с гражданами лично и непосредственно является неотъемлемой частью надзора прокуратуры за соблюдением законности и защиты прав граждан на территории Российской Федерации. Однако в силу специфики своей направленности она выделяется в отдельное направление.

Все обращения в прокуратуры всех уровней в Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению.

Соответствующим приказом регламентировано, что рассмотрению и разрешению в органах прокуратуры Российской Федерации подлежат заявления и жалобы граждан, заявления и жалобы должностных и других лиц, запросы и обращения членов Совета Федерации, запросы и обращения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, запросы и обращения депутатов представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации.

В инструкции содержатся также нормы, определяющие порядок приема граждан, должностных и других лиц.

Инструкция регламентирует порядок работы с анонимными сообщениями, к которым причисляются направленные в органы прокуратуры письменные обращения граждан, руководителей различных организаций и иных лиц. Анонимные сведения не рассматриваются. Однако если в них содержатся сведения о совершенном либо готовящемся преступлении, они направляются в соответствующие правоохранительные органы для проверки.

Все обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации поступают в управление по рассмотрению писем и приему граждан. В прокуратурах субъектов работу с обращениями осуществляет отдел писем или старший помощник прокурора по рассмотрению писем и приему граждан. В территориальных и приравненных к ним военных прокуратурах жалобы и заявления регистрируются и передаются для рассмотрения прокурору либо его заместителям.

При поступлении обращений, которые не входят в компетенцию данной прокуратуры, они должны быть переадресованы соответствующей прокуратуре с обязательным уведомлением заявителей. Инструкция на это отводит срок в течение семи дней. Срок исчисляется с даты входящей регистрации до момента исходящей и подлежит контролю со стороны прокурора¹.

Порядок проверки обращений и запросов должен обеспечивать объективность, своевременность и всестороннее изучение существа вопроса, поэтому он определяется, организуется и контролируется руководителями соответствующих прокуратур.

Парламентские и депутатские запросы, обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заявления и жалобы, взятые на особый контроль Генеральным прокурором Российской Федерации, в том числе жалобы на решения прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, прокуроров городов, районов, приравненных к ним

¹ См.: Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

военных и иных специализированных прокуроров разрешаются, как правило, с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалов прокурорских проверок.

Заявление и жалоба могут быть оставлены и без разрешения.

Оставление заявления и жалобы без разрешения производится по мотивированному заключению, которое утверждается прокурором города, района, военным прокурором или прокурором иной специализированной прокуратуры, прокурором субъекта Российской Федерации, а в Генеральной прокуратуре – одним из заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, о чем одновременно сообщается заявителю за подписью исполнителя. Заявитель имеет право ознакомиться с результатами проверки его обращения в части материалов, касающихся непосредственно его прав и свобод.

Заявления, жалобы, предложения граждан, должностных и других лиц разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней, если иной срок не установлен федеральным законом.

Вопрос 2. Участие прокурора в уголовном преследовании.

Прокурор, являясь субъектом уголовного преследования, играет важную роль в достижении назначения уголовного судопроизводства. Законодательное устранение прокуратуры от деятельности по расследованию преступлений тем не менее не лишило ее полного законного влияния на процесс привлечения лиц к уголовной ответственности и доказывания их виновности в совершении преступлений.

Участие прокурора в уголовном преследовании выражается в нескольких формах:

– направление материалов о фактах, выявленных в ходе надзорных мероприятий, преступлениях в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Прокурор, лишенный полномочий по возбуждению уголовных дел, наделен правом при выявлении преступлений в своей деятельности по различным направлениям прокурорского надзора инициировать проверку данных фактов и принятие соответствующих решений органами предварительного расследования. Прокурор, осуществляя проверку

деятельности различных организаций и хозяйствующих субъектов, пользуясь полномочиями, предоставленными ему законодательством о прокуратуре, может выявить обстоятельства, указывающие на признаки деяний, являющихся преступными. В этом случае выявленные факты нуждаются в проверке органами предварительного расследования и дознания в порядке ст. 144 УПК РФ. Произведя проверку информации, содержащейся в материалах, направленных прокурором, должностные лица обязаны принять одно из решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ. Если органы предварительного расследования, проведя проверку, не установят признаков соответствующего преступления, принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. В этом случае порядок принятия данного решения имеет особенности. Решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства может быть принято только с согласия руководителя следственного органа (ч. 1.1 ст. 145 УПК РФ);

– участие в избрании мер пресечения и иных мер принуждения, применяемых по судебному решению. Обладая полномочиями по процессуальному руководству дознанием, прокурор дает свое согласие на обращение дознавателем в суд в целях избрания мер пресечения, ограничивающих конституционные права граждан, и поддержания данных решений в суде. Учитывая руководящую роль прокурора, в данном случае дознаватель вправе принять подобное решение только с его согласия.

Кроме того, участие прокурора при рассмотрении судом ходатайства следователя (дознавателя) об избрании меры пресечения является обязательным по всем уголовным делам (ч. 4 ст. 108 УПК РФ). Прокурор полномочен высказать свое отношение по поводу законности и обоснованности избрания меры пресечения на основании анализа предварительно представленных ему материалов уголовного дела;

– проверка материалов уголовного дела на законность и обоснованность, утверждение обвинительного заключения. Данное полномочие пересекается с функцией прокурора по надзору за органами

предварительного следствия и дознания. Однако вместе с тем, возвращая уголовное дело органам расследования, прокурор полномочен выразить свое мнение об объеме обвинения и квалификации преступления, что является проявлением функции уголовного преследования. На этапе этой проверки прокурор проверяет все собранные доказательства на законность и обоснованность, а также определяет достаточность собранных доказательств для подтверждения предъявленного обвинения и иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. В случае недостаточности доказательств, выявления нарушения закона при собирании доказательств, неточностей в формулировке обвинения или его объеме прокурор возвращает уголовное дело для дополнительного расследования со своими указаниями;

– процессуальное руководство расследованием в форме дознания с полномочиями давать указание о направлении расследования. В рамках данного направления деятельности прокурор обладает широкими процессуальными полномочиями, предполагающими направление расследования и привлечение к уголовной ответственности. Он вправе давать дознавателю указания о направлении расследования и производстве любых процессуальных действий, отменять его незаконные и необоснованные решения, отстранять дознавателя от расследования. Решение дознавателя о прекращении уголовного дела подлежит утверждению прокурором;

– осуществление государственного обвинения в суде.

При подготовке к поддержанию государственного обвинения прокурор должен руководствоваться определенным примерным алгоритмом¹.

Первостепенной задачей является тщательное изучение материалов уголовного дела. В первую очередь необходимо обратить внимание на формулировку обвинения, заложенную в обвинительное заключение и постановление о привлечении в качестве обвиняемого. Эти формулировки не должны иметь каких-либо расхождений, а сами документы должны по форме и содержанию соответствовать требованиям уголовно-процессуального закона. Если в ходе расследования обвинение

¹ См.: О методических рекомендациях об участии прокурора в исследовании доказательств в судебном разбирательстве: письмо Генерального прокурора Российской Федерации № 12/13-93. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

было смягчено или изменено в сторону ухудшения, в обвинительном заключении должна содержаться конечная его формулировка. Помимо этого, в первом случае в деле должно содержаться постановление о прекращении уголовного преследования в части, а во втором – новое постановление о привлечении в качестве обвиняемого.

В ходе дальнейшего изучения материалов уголовного дела прокурор обязан установить степень доказанности всех обстоятельств, входящих в предмет доказывания, исходя из характера совершенного преступления, включая общий предмет, предусмотренный ст. 73 УПК, и специальные, при особых субъектах и производствах.

В обязательном порядке должна быть проверена обоснованность и законность производства следственных и иных процессуальных действий.

В каждом случае поддержания государственного обвинения прокурор должен быть в полной мере ознакомлен с соответствующей нормативной базой: федеральными законами, регламентирующими вид деятельности в соответствии со спецификой расследуемого преступления, нормы уголовного законодательства, постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, специальной методической литературой и др.

Вопрос 3. Участие прокурора в правотворческой деятельности. Задачи и основные направления деятельности прокурора при рассмотрении дел судами.

Интенсивный законотворческий процесс в Российской Федерации и ее субъектах, необходимость правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране реформ и действенной борьбы с преступностью, обеспечения соответствия принимаемых законов Конституции Российской Федерации и федеральным законам требуют устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий. Необходимость исчерпывающего знания законов и правильного их применения обязывает органы прокуратуры принимать активное участие в правотворческой деятельности, обеспечить полный и достоверный учет нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 144 от 17 сентября 2007 г. «О правотворческой деятельности и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» в целях обеспечения единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой Российской Федерации, исключения фактов направления в законодательные и иные органы не согласованных между собой инициативных законопроектов и заключений по поступающим проектам нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти, повышения уровня работы по систематизации законодательства в органах прокуратуры Российской Федерации содержит указания обеспечить активное участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности.

Уполномоченным прокурорам при выявлении пробелов и недостатков законодательства, требующих дополнительного правового регулирования, следует вносить предложения с необходимым обоснованием и приложением конкретных формулировок предлагаемых норм, которые следует направлять в управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации для проработки и представления на рассмотрение руководства.

Необходимо исключить факты направления законодательных предложений (за исключением предложений по совершенствованию законодательства субъектов Федерации) в другие органы, минуя управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры.

Прокурорам субъектов Российской Федерации нужно обеспечить активное участие в разработке законодательных актов субъектов Российской Федерации, используя в этих целях такие формы работы, как представление инициативных проектов, участие в составе рабочих групп, направление заключений на законопроекты, участие в обсуждении проектов на пленарных заседаниях представительных (законодательных) органов. Прокурорам необходимо также добиваться предоставления права законодательной инициативы конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации; организацию участия прокуратуры в правотворческой деятельности осуществлять лично или поручить одному из своих заместителей.

Систематизация законодательства в Генеральной прокуратуре возложена на отдел систематизации законодательства управления

правового обеспечения, в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах – на старших помощников прокуроров по правовому обеспечению (отделы правового обеспечения), в прокуратурах городов, районов, приравненных к ним прокуратурах – на одного из старших помощников (помощников) прокурора.

Помимо надзорных направлений деятельности, участие прокуроров всех уровней в рассмотрении и разрешении дел судами считается одним из ключевых задач, стоящих перед прокуратурой.

Законодательство наделяет прокурора как лицо, надзирающее за всесторонним соблюдением законности, полномочиями по участию в судопроизводстве, осуществляемом уголовными, гражданскими и арбитражными судами.

Наиболее ответственным направлением, связанным с соблюдением прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, а равной степени лиц, обвиняемых в совершении преступлений, является надзор прокуроров за правильным применением норм уголовного и уголовно-процессуального права в судах всех уровней.

Важным этапом при принятии уголовных дел судом к рассмотрению является стадия подготовки к судебному заседанию. На ней определяется возможность либо невозможность рассмотрения уголовного дела конкретным судом первой инстанции.

В зависимости от обстоятельств, предусмотренных УПК РФ, судья по результатам рассмотрения дела может либо определить дату и назначить судебное слушание, либо усмотреть необходимость в проведении предварительного слушания по делу.

Уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает обязательных участников предварительного слушания (ст. 234 УПК РФ). Заседание в предварительном слушании может проводиться судьей единолично, и неявка уведомленных участников не влечет его переноса либо отмены. Однако в отношении участия прокурора существуют четкие указания Генерального прокурора, согласно которым прокуратуры обязаны обеспечивать их участие в предварительных слушаниях, так как прокурор является основным субъектом опровержения доводов защиты и уголовного преследования в суде¹.

¹ См.: Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 г. № 376. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По результатам рассмотрения судья в соответствии с ч. 1 ст. 236 УПК РФ по результатам проведения предварительного слушания принимает одно из следующих решений: 1) о направлении уголовного дела по подсудности; 2) о возвращении уголовного дела прокурору; 3) о приостановлении производства по уголовному делу; 4) о прекращении уголовного дела; 5) о назначении судебного заседания.

Судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе вправе вернуть уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом в случаях, если:

1) обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление составлены с нарушением требований УПК РФ, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения;

2) копия обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления не была вручена обвиняемому;

3) есть необходимость составления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления по уголовному делу, направленному в суд с постановлением о применении принудительной меры медицинского характера.

Судья обязывает прокурора в течение пяти суток обеспечить устранение допущенных нарушений. При возвращении уголовного дела прокурору судьей разрешается вопрос о мере пресечения в отношении обвиняемого.

Деятельность прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде при участии в уголовном судопроизводстве нами была рассмотрена ранее.

Конституция Российской Федерации предоставляет каждому осужденному за преступление право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном УПК РФ. Любое судопроизводство является несовершенным в плане возможности судебной ошибки. Ее цена очень велика, в особенности если касается уголовного судопроизводства, то это человеческая судьба.

В целях реализации данного права в уголовном судопроизводстве существует целый ряд стадий, предусматривающих пересмотр судебных решений, вступивших и не вступивших в законную силу.

Первой подобной стадией является апелляционное производство, предметом которой является законность, обоснованность и справедливость решения, принятого судом первой инстанции.

Понятие требования законности пронизывает все действия и решения государственных органов и означает то, что при вынесении любого решения, в том числе и приговора, должны соблюдаться требования законодательства, регламентирующие соответствующие правоотношения. Обоснованность подразумевает определенный объем и качество доказательств, предполагающих возможность на основании их совокупности принятия определенного решения. Оно считается справедливым при соблюдении соотношения тяжести совершенного преступления, вида и меры назначенного наказания.

Право на обжалование решений суда первой инстанции предоставлено всем участникам уголовного судопроизводства, чьи интересы этим решением затрагиваются. В обязанности прокурора, участвовавшего в рассмотрении дела, входит своевременно направлять апелляционные жалобы и иные материалы в апелляционные отделы соответствующих прокуратур. Те же требования предъявляются и к деятельности прокурора в кассационной и надзорной инстанциях, в которых предусмотрена проверка решений судов, вступивших в законную силу.

Общим требованием к участию прокурора в контрольно-надзорных стадиях уголовного судопроизводства является обязательная тщательная подготовка к судебному заседанию.

Кроме того, от прокуроров требуется настойчивость в проверке доказательств путем заявления соответствующих мотивированных ходатайств, а также исследовании доказательств, которые не были изучены судом первой инстанции, и дополнительных материалов, подтверждающих доводы прокурора или сторон.

От прокуроров по результатам участия в контрольно-надзорных инстанциях и оценки законности, обоснованности и справедливости вынесенных решений требуется незамедлительное принятие мер прокурорского реагирования в случае несогласия с ними.

Участие прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве, как правило, обусловлено не частными, а публичными интересами.

Прокурор принимает решение о вступлении в гражданское и арбитражное судопроизводство самостоятельно, руководствуясь положениями закона, а также исходя исключительно из фактической стороны дела и убеждения о целесообразности своего непосредственного участия.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае его отказа от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявят об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц¹.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» обязывает прокурора 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 или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, предъявить и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Развитием этого законодательного положения следует считать указания Генерального прокурора Российской Федерации, содержащиеся в Приказе Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве». Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, военным, транспортным и иным специализированным прокурорам в пределах их компетенции необходимо обеспечить участие подчиненных прокуроров в рассмотрении судами гражданских и административных дел.

На прокуроров в связи с этим возлагаются следующие обязанности:

- участвовать в рассмотрении судами дел, возбужденных по искам, заявлениям, административным исковым заявлениям;
- вступать в процесс на любой его стадии и давать заключения по делам, предусмотренным ч. 3 ст. 45 ГПК РФ;
- обжаловать в апелляционном, кассационном и надзорном порядке судебные постановления по делам, в рассмотрении которых участвовал или вправе был участвовать прокурор;

¹ См.: Зюбанов Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2017. 400 с.

– рассматривать обращения о проверке законности и обоснованности судебных постановлений по гражданским и административным делам¹.

В условиях гражданского судопроизводства прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту:

- 1) прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Прокурор вступает в процесс и дает заключение:

- 1) по делам о выселении;
- 2) о восстановлении на работе;
- 3) о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью;
- 4) в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

В случаях, указанных в законе, прокурор вправе обратиться и в арбитражный суд.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе вступить в дела, указанные в ч. 1 ст. 52 АПК РФ и возбужденные по искам (заявлениям) иных лиц, на любой стадии арбитражного процесса (при рассмотрении дела судами первой, апелляционной и кассационной инстанций). Вступление прокуроров в процесс, инициированный иными лицами, имеет целью обеспечение законности. С учетом этого решение о вступлении в дело в порядке ч. 5 ст. 52 АПК РФ должен принимать прокурор субъекта Федерации или его заместитель как по собственной инициативе, так и по ходатайству лиц, участвующих в деле, о чем он направляет в арбитражный суд соответствующее заявление.

¹ Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражными судами по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главой 23 АПК РФ.

Прокурор в соответствии с ч. 2 ст. 192 АПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц рассматриваются арбитражными судами по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главой 24 АПК РФ.

Прокурор согласно ч. 2 ст. 198 АПК РФ вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

При подготовке заявлений о признании ненормативных актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными необходимо иметь в виду, что заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом (п. 4 ст. 198 АПК РФ).

Следует иметь в виду, что дела по заявлениям о признании нормативного правового акта недействующим, а ненормативного правового акта недействительным подведомственны арбитражным судам, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов.

Вопрос 4. Участие органов прокуратуры в международном сотрудничестве.

Придавая большое значение сотрудничеству прокуратуры Российской Федерации с правоохранительными и иными компетентными органами других государств, международными организациями, в целях повышения его эффективности, совершенствования практики применения международных договоров и соглашений о правовой помощи, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека, Генеральный прокурор Российской Федерации требует обеспечить строгое соблюдение и исполнение органами прокуратуры требований международных договоров и соглашений в правовой сфере.

Своей деятельностью органы и учреждения прокуратуры должны способствовать повышению и укреплению авторитета Прокуратуры Российской Федерации на международной арене, отстаивать и пропагандировать принципы ее деятельности, направленной на борьбу с преступностью, иными нарушениями законности, защиту прав и свобод человека.

В соответствии с Указанием Генпрокуратуры России от 9 марта 2022 г. № 133/35 «О порядке организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам оказания содействия в сфере правоохранительной деятельности» прокуроры должны проявлять инициативу в развитии международно-правовых отношений, вносить руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации предложения о постановке перед компетентными органами государственной власти и международными организациями актуальных вопросов в борьбе с преступностью.

Исходя из координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью, прокуроры должны принимать активное участие в международных совещаниях, конференциях, семинарах и других мероприятиях, проводимых международными организациями и правоохрани-

тельными структурами других государств по вопросам правового характера, имеющих международное значение, при этом добиваться формирования у участников объективных позиций и выводов о характере деятельности правоохранительных органов Российской Федерации и их роли в борьбе с преступностью, обеспечении законности, защите прав и свобод человека.

Важными направлениями в этой сфере являются усиление прокурорского надзора за исполнением международных поручений о правовой помощи, повышение качества подготовки заключений по проектам международных договоров и соглашений, поступающих в Генеральную прокуратуру, а также подготовки проектов таких актов.

Особое внимание следует обращать на положительный опыт работы правоохранительных организаций, который можно использовать в практической деятельности правоохранительных органов Российской Федерации, широко разяснять отечественный опыт и методы борьбы с преступностью в Российской Федерации.

Вопрос 5. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Закон о прокуратуре Российской Федерации одним из направлений ее деятельности выделяет координационную деятельность по борьбе с преступностью. Органы, непосредственной задачей которых является выявление, расследование, раскрытие и профилактика преступлений, т. е. в общем смысле их основной деятельностью становится противодействие преступности, входят в данную сферу законодательного регулирования.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры.

К формам координации указанной деятельности отнесены:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

– совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

– создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

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

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

– оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

– издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

– выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

– разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности¹.

Вопрос 6. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

В рамках борьбы с коррупцией в России ведется деятельность по предотвращению возможности появления коррупциогенных факторов в законах и нормативных правовых актах, издаваемых на ее территории.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования

¹ См.: О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 31.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹.

В рамках реализации данного направления деятельности в правоохранительных органах предусмотрено производство антикоррупционной экспертизы. Полномочия по ее производству в том числе возлагаются на прокуратуру Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации об антикоррупционной экспертизе определено, что прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы (ч. 2 ст. 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе»)².

В случае выявления в нормативном правовом акте либо в его проекте коррупциогенных факторов прокурор обязан составить требование об изменении нормативного правового акта либо обратиться в суд. В требовании должны быть перечислены выявленные факторы и указаны предложения по их устранению. Оно направляется в соответствующий орган, издавший нормативный акт, и подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок.

¹ См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

Вопросы для самостоятельного контроля:

1. Правовая основа работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан в прокуратуре Российской Федерации.
2. Субъекты, сроки и порядок рассмотрения жалоб в прокуратурах различного уровня.
3. Порядок приема и работы с гражданами в прокуратурах Российской Федерации.
4. Функции прокурора как субъекта уголовного преследования.
5. Участие прокурора в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.
6. Сущность и задачи правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.
7. Функции прокурора при участии в рассмотрении уголовных дел в судах различных инстанций.
8. Задачи прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве.
9. Роль и задачи прокуратуры при участии в международном сотрудничестве по вопросам оказания содействия в сфере правоохранительной деятельности.
10. Основные задачи прокуратуры в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
11. Порядок производства антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры Российской Федерации.

Библиографический список

1. Артамонов, А. Н. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия / А. Н. Артамонов // Законодательство и практика. – 2016. – № 1. – С. 73–80.
2. Британов, А. И. О проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления / А. И. Британов, М. М. Черепанов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2018. – № 3. – С. 63–71.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения: 17.02.2022).
5. Долгополов, П. С. Прокурор: полномочия, основания и порядок деятельности / П. С. Долгополов // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Зюбанов, Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Зюбанов. – Москва : Проспект, 2017. – 400 с.
7. Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 49-КА20 от 30 июня 2020 г. // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : сайт. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80> (дата обращения: 20.02.2022).
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 28.01.2022). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 15.02.2022).
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Кочева, Д. В. О взаимодействии прокуроров со специалистами при реализации надзорных полномочий вне уголовно-правовой сферы / Д. В. Кочева // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 12. – С. 212–220.

12. Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. – Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка : Экслит, 2002. – 848 с. – ISBN 5-94918-001-1.

13. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федер. закон от 9 ноября 2020 г. № 367-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

14. О военном положении : федер. конституц. закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/ (дата обращения: 17.02.2022).

15. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 16.09.2020) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

16. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федер. закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

17. О едином учете преступлений : приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 15.10.2019) (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») (Зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2005 г. № 7339) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

18. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 11.06.2021). – URL: [http:// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/) (дата обращения: 15.02.2022).

19. О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1563 (ред. от 02.12.2021) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

20. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021). – URL: [http://www.consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 17.02.2022).

21. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью) : указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 31.12.2019). – URL: [http://www.consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_112962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112962/) (дата обращения: 25.02.2022).

22. О методических рекомендациях об участии прокурора в исследовании доказательств в судебном разбирательстве : письмо Генерального прокурора Российской Федерации № 12/13-93 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

23. О наградной системе в органах и организациях прокуратуры : приказ Генпрокуратуры от 5 июля 2017 г. № 452 (ред. от 29.12.2020) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

24. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 01.07.2021). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 20.02.2022).

25. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с посл. изм.) (ред. от 16.09.2020) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

26. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : федер. закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ст. 37) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

27. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 (ред. от 21.08.2019) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

28. О системе государственной службы в Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (с посл. изм.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

29. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ст. 17) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

30. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

31. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

32. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

33. Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. 01.04.2022). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/ (дата обращения: 01.05.2022).

34. Об органах принудительного исполнения Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

35. Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : приказ Генерального прокурора от 16 января 2014 г. № 6 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

36. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности : приказ Генпрокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 (ред. от 20.01.2017) (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»),

«Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность»). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113652/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1dda518/ (дата обращения: 11.05.2022).

37. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами : указание Генпрокуратуры Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 155/7 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

38. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 195 (ред. от 31.08.2021) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

39. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : приказ Генпрокуратуры России от 19 января 2022 г. № 11. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113652/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdad518/ (дата обращения: 11.05.2022).

40. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : приказ Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 г. № 544 // Законность. – 2021. – № 12.

41. 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) : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 8 августа 2011 г. № 237 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

42. Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78. – URL: <https://base.garant.ru/70887916/> (дата обращения: 15.02.2022).

43. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью ресторан «Вечерний» и гражданки Пинчуковой Марины Владимировны на нарушение конституцион-

ных прав и свобод пунктом 1 статьи 6, пунктами 1 и 2 статьи 21 и пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № 1736-О. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71393680/> (дата обращения: 24.02.2022).

44. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

45. Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры от 17 марта 2010 г. № 114 (ред. от 16.09.2020) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

46. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 (ред. от 09.10.2019) (Зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 г. № 34570) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

47. Об утверждении Правил внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов : приказ ФСБ Российской Федерации от 24 марта 2010 г. № 140 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

48. Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел : приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

49. Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

50. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 11 мая 2016 г. № 276 (ред. от 08.02.2022) // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 28.03.2022).

51. Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры : приказ Главной военной прокуратуры Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № 57 // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

52. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства : приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 г. № 376 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

53. Обзор по работе с обращениями граждан и организаций в Федеральную службу исполнения наказаний за 2021 г. : офиц. сайт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации. – URL: <https://fsin.gov.ru/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> (дата обращения:10.02.2022).

54. Огородов, А. Н. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : учеб. пособие / А. Н. Огородов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Иркутск : Иркутский юрид. ин-т Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 71 с.

55. Решение Кировского областного суда № 3А-94/2020 3А-94/2020~М-69/2020 А-94/2020 М-69/2020 от 7 августа 2020 г. по делу № 3А-94/2020. – URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

56. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2020–2021 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. – URL: <https://erp.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 08.02.2022).

57. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

58. Тюрин, Н. С. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности / Н. С. Тюрин // Уголовная юстиция. – 2014. – № 2 (4). – С. 73.

59. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.04.2022) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

60. Уголовный процесс : учебник. В 3 ч. Ч. 2. Досудебное производство по уголовным делам. – 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. Г. Глебова, Е. А. Зайцевой. – Волгоград : ВА МВД России, 2017. – 328 с.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Курс лекций

Редактор *М. С. Чубарова*
Компьютерная верстка *Ю. В. Сиволапова*
Дизайн обложки *А. Н. Улизко*

При дизайне обложки использовались материалы сайта:
<https://yandex.ru/images/>

Волгоградская академия МВД России.
400075, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 27.09.2022. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 8,0. Усл. печ. л. 7,4.
Тираж 150 экз. Заказ 41.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36