



А. Н. РАТЬКОВ,  
А. А. БАЖИН



**ПРОКУРОРСКАЯ  
СЛУЖБА:  
от учреждения  
до наших дней**

УЧЕБНО-  
МЕТОДИЧЕСКОЕ  
ПОСОБИЕ



**ПРОФ**  
пресс

РОСТОВ-НА-ДОНУ, 2013



УДК 347.9 (09)

ББК 67.72

P28

*Печатается по решению ученого совета  
юридического факультета Сочинского института (филиала) РУДН  
(протокол № \_\_\_\_ от \_\_\_\_ 2013 г.)*

*Р е ц е н з е н т ы :*

Кафедра уголовного процесса и криминалистики  
Ростовского филиала Российской таможенной академии;  
заместитель прокурора г. Сочи Краснодарского края,  
советник юстиции С. Г. ЖУРАВЛЕВ

**P28 Ратьков А. Н., Бажин А. А.** Прокурорская служба: от учреждения до наших дней: Учебно-методическое пособие. — Ростов н/Д: Профпресс, 2013. — 312 с.

ISBN№978-5-905468-11-7

УДК 347.9 (09)

ББК 67.72

Учебно-методическое пособие посвящено отдельным темам курса «Прокурорский надзор», изучаемого в высших юридических учебных заведениях, которые, по мнению авторов, трудно усваиваются студентами в силу краткости их изложения в учебной литературе. Авторами избрана проблемная форма изложения материала, которая позволяет на основе исторического материала увидеть некоторые современные недостатки в организации деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Предназначено пособие, в первую очередь, для студентов высших учебных заведений, изучающих курс «Прокурорский надзор». Полезным оно может оказаться и для практических работников, поскольку в нем рассматриваются некоторые проблемные вопросы осуществления прокурорского надзора в современных условиях, в том числе причины малоэффективности актов прокурорского реагирования на выявляемые нарушения законности.

Исторический аспект работы может представлять интерес для всех интересующихся историей российской государственности.

© Сочинский институт (филиал) Российского университета дружбы народов, 2013

© Ратьков А. Н., Бажин А. А., 2013

# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
Тематический план и содержание дисциплины .....	9
РАЗДЕЛ I. Зарождение и становление прокуратуры в России .....	18
ГЛАВА I. Становление и развитие российской прокуратуры в дореволюционный период .....	18
1.1. Учреждение прокуратуры в России и ее становление как нового органа государственной власти .....	18
1.2. Компетенция прокуратуры до и после Судебной реформы 1864 года .....	30
ГЛАВА II. Правовое регулирование деятельности прокуратуры в советский и постсоветский периоды .....	42
2.1. Становление советской прокуратуры .....	42
2.2. Положение прокуратуры в период распада СССР .....	55
2.3. Место прокуратуры в современной системе органов государственной власти .....	67
РАЗДЕЛ II. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности .....	75
ГЛАВА I. Прокурорский надзор — вид государственной деятельности .....	75
1.1. Сущность и задачи прокурорского надзора в России .....	75
1.2. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля как видов государственной деятельности .....	85
1.3. Соотношение прокурорского надзора и процессуального контроля в процессе осуществления предварительного расследования преступлений .....	97
ГЛАВА II. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан в социальной сфере .....	115
2.1. Предмет и объекты прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан .....	115
2.2. Координирующая роль прокуратуры РФ при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан .....	124

РАЗДЕЛ III. Акты прокурорского надзора и проблемы, влияющие на его эффективность . . . . .	131
ГЛАВА I. Сущность правовых средств прокурорского надзора . . . . .	131
1.1. Понятие и виды средств прокурорского реагирования . . . . .	131
1.2. Требования, предъявляемые к актам прокурорского надзора, и правовые последствия их внесения . . . . .	150
1.3. Меры прокурорского реагирования на несоблюдение социальных прав и свобод граждан . . . . .	172
ГЛАВА II. Проблемы, влияющие на эффективность осуществления прокурорского надзора . . . . .	183
2.1. Отдельные направления совершенствования деятельности прокуратуры современной России . . . . .	183
2.2. Некоторые общие проблемы реагирования прокурора на выявляемые нарушения законов . . . . .	198
2.3. Проблемы эффективности актов прокурорского реагирования в различных отраслях прокурорского надзора . . . . .	210
2.4. Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан . . . . .	225
ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	238
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК . . . . .	246
ПРИЛОЖЕНИЯ . . . . .	257



# Предисловие

**В** настоящее время нет недостатка в какой-либо литературе в любой сфере знаний. В избытке источники и о деятельности прокуратуры. Казалось бы, зачем тогда еще одно издание, посвященное надзорному институту государства. Дело в том, что авторы предлагаемой работы не ставили перед собой цель осветить все направления деятельности прокуратуры, а изложить их в необходимом для учебной дисциплины «Прокурорский надзор» объеме. Преподавание на протяжении нескольких лет данного курса подсказало те темы, которые, по мнению авторов, наиболее слабо усваиваются студентами. В имеющихся учебниках, учебных пособиях и других видах литературы отводится место и для рассматриваемых в этом пособии тем, однако в силу всеохватности этих изданий углубленно изложить в них содержание отдельных участков работы прокуратуры не удается.

Авторы попытались с опорой на современные суждения изложить свое видение роли прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, причем в социальной сфере прежде всего, а также разобраться в средствах правового реагирования прокуроров на выявляемые нарушения законности. Данные направления деятельности прокуратуры показали более всего труднодоступными для студенчества. Предшествующая названным рассуждениям первая часть работы посвящена всегда притягательной теме — истории возникновения и становления института прокуратуры в нашем государстве. Изучение опыта работы российской прокуратуры имеет важное теоретическое и практическое значение, этот опыт сохраняет свою актуальность и в настоящее время — время продолжающихся реформ.

В связи с проводящимися в государстве правовыми реформами стал активнее применяться сравнительно-исторический метод изучения различных институтов государства, в том числе и прокуратуры. Значение истории прокуратуры состоит не только в том, что она позволяет выстроить эффективно работающую систему органов надзора, но и в том, что знание истории помогает обнаружить закономерности развития государства и права в целом, а также отдельных правовых институтов.

Как отмечает известный представитель современной юридической науки А. Д. Бойков: «период судебно-правовых реформ для прокуратуры России оказался временем серьезных испытаний»<sup>1</sup>, «Споры о судьбе прокуратуры продолжаются»<sup>2</sup>, «позитивная позиция состоит в том, чтобы совершенствовать деятельность прокуратуры как уникального органа надзора за законностью, обслуживающего три ветви власти — и законодательную, и исполнительную, и судебную».<sup>3</sup>

Другой видный историк российского права С.М. Казанцев обращает внимание на немаловажный факт плохого знания истории прокуратуры даже теми, кто имеет непосредственное отношение к непрекращающимся реформам. «А ведь с историей российской прокуратуры, — заключает он, — поверхностно знакомы даже специалисты»<sup>4</sup>. В подтверждение своего тезиса С.М. Казанцев приводит такой факт, который мы позволим себе процитировать полностью. «Так, авторы труда "Концепция судебной реформы в России" заявляют: "Как известно, Петр I учредил должность фискала, а Екатерина II заменила фискалов прокурорами"». Чуть ниже читатель сможет ознакомиться с краткой историей прокуратуры и увидит нелепость данного изречения. Не менее бездоказательным является и еще один тезис данной работы: «Судебная реформа 1864 года существенно изменила институт прокуратуры, оставив за прокурорами лишь функцию поддержания государственного обвинения в суде». В этой фразе заклю-

---

<sup>1</sup> Бойков А. Д. Третья власть в России. Кн. 2. М., 2002. С. 182.

<sup>2</sup> Там же. С. 187.

<sup>3</sup> Бойков А. Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990—1996 гг. Кн. 1. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. С. 203.

<sup>4</sup> Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 7.

чено две ошибки: во-первых, судебная реформа не оставляет функцию государственного обвинения прокурорам, а впервые ее устанавливает (ранее в судах выступали стряпчие и выполняли там скорее функцию надзора, чем обвинения); во-вторых, функция обвинения и после реформы не является единственной (прокурорский надзор в судебной сфере сохраняется)»<sup>1</sup>.

Таким образом, очередное обращение к историческому аспекту и к отдельным направлениям деятельности прокуратуры не представляется излишним.

С учетом того, что, в первую очередь, эта работа предназначена студентам юридических учебных заведений и имеет статус учебного пособия, в нем приводится тематический план изучения дисциплины и краткое содержание каждой из тем, вошедших в этот план. Объем лекционных часов не позволяет в желаемой мере осветить отдельные темы, в связи с чем изложенный в этом пособии материал, как представляется, будет способствовать устранению этого недостатка.

При этом, хотим обратить внимание на те основные моменты, которые получили освещение в исследовании. В частности рассмотрены:

- тенденции, определившие необходимость учреждения прокуратуры в России;
- компетенция прокуратуры после ее учреждения и до судебной реформы 1864 года;
- статус прокуратуры в советский период отечественной государственности;
- положение прокуратуры в период распада прежнего государства — Союза Советских Социалистических Республик;
- точки зрения, отрицающие необходимость функционирования в государстве прокуратуры и определяющие место прокуратуры в современной системе органов государственной власти;
- соотношение прокурорского надзора и государственного контроля как видов государственной деятельности;
- предмет и объекты прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан;
- меры прокурорского реагирования на выявляемые нарушения социальных прав граждан;

---

<sup>1</sup> Казанцев С. М. Указ. соч. С. 7–8.

- координирующая роль прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- современная концепция осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- существующие проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан;
- понятие актов прокурорского надзора и их соотношение с актами прокурорского реагирования;
- виды правовых средств прокурорского реагирования, относящиеся к актам прокурорского надзора;
- требования, предъявляемые к актам прокурорского надзора, и практика их соблюдения;
- существующие проблемы исполнения требований, изложенных в актах прокурорского надзора;
- проблемы реагирования прокуроров на выявляемые факты нарушения законов средствами прокурорского надзора;
- предложения по устранению проблем и повышению эффективности реагирования на нарушения законов посредством актов прокурорского надзора;
- возможные пути дальнейшего совершенствования деятельности прокуратуры современной России.

Хочется надеяться на то, что изучение изложенного в этом пособии материала поможет студентам и другим заинтересованным лицам разобраться в современном предназначении прокуратуры и более отчетливо увидеть содержание отдельных направлений ее деятельности.





# ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛИНЫ

## Очная форма обучения

№	Название раздела (модуля) темы. Формы промежуточного и итогового контроля	Количество часов			Самосто- ятельная работа студентов
		Всего	Аудиторные занятия		
			Лекции	Семинары	
<b>МОДУЛЬ 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ</b>					
1.1	Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора	5	0,5	2	2
1.2	Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в РФ	3	0,5		2
1.3	Прохождение службы и кадровое обеспечение в органах прокуратуры	3	0,5	1	2
1.4	Организация работы и управления в органах прокуратуры	4	0,5	2	2
1.5	Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	1		1	реферат
<b>МОДУЛЬ 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ</b>					
2.1	Прокурорский надзор за исполнением законов	5	1	2	2
2.2	Прокурорский надзор за исполнением прав и свобод человека и гражданина	5	1	2	2
2.3	Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности	5	1	2	2
2.4	Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве	5	1	2	2
<b>МОДУЛЬ 3</b>					
3.1	Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу	3	1	2	Реферат
3.2	Участие прокурора в рассмотрении дел судами	8	2	2	4
3.3	Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами	5	1	2	2
3.4	Другие направления деятельности прокуратуры	2	1	2	реферат
<b>Зачет</b>					
<b>Итого</b>		<b>54</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>22</b>

## Заочная форма обучения

№	Название раздела (модуля) темы. Формы промежуточного и итогового контроля	Количество часов			
		Всего	Аудиторные занятия		Самостоятельная работа студентов
			Лекции	Семинары	
	<b>МОДУЛЬ 1. Общая часть</b>				
1.1	Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора	3	1	–	2
1.2	Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в РФ	2		–	2
1.3.	Прохождение службы и кадровое обеспечение в органах прокуратуры	2		–	2
1.4	Организация работы и управления в органах прокуратуры	2		–	2
1.5	Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	2		–	2
	<b>МОДУЛЬ 2. Особенная часть</b>				
2.1	Прокурорский надзор за исполнением законов	3	1	–	4
2.2	Прокурорский надзор за исполнением прав и свобод человека и гражданина	4		–	4
2.3	Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности	5	1	–	4
2.4	Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве	5	1	–	4
	<b>МОДУЛЬ 3</b>				
3.1.	Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу	5	1	–	4
3.2.	Участие прокурора в рассмотрении дел судами	5	1	–	4
3.3.	Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами	2		–	2
3.4.	Другие направления деятельности прокуратуры	2		–	2
	<b>Зачет</b>				
	<b>Итого</b>	<b>44</b>	<b>6</b>		<b>38</b>

## Очно-заочная форма обучения

№	Название раздела (модуля) темы. Формы промежуточного и итогового контроля	Количество часов			
		Всего	Аудиторные занятия		Самосто- ятельная работа студентов
			Лекции	Семинары	
	<b>МОДУЛЬ 1. Общая часть</b>				
1.1	Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора	4	1		3
1.2	Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в РФ	4	1		3
1.3.	Прохождение службы и кадровое обеспечение в органах прокуратуры	2			2
1.4	Организация работы и управления в органах прокуратуры	2			2
1.5	Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	2			2
	<b>МОДУЛЬ 2. Особенная часть</b>				
2.1	Прокурорский надзор за исполнением законов	4	1		3
2.2	Прокурорский надзор за исполнением прав и свобод человека и гражданина	6	1	1	4
2.3	Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности	5	1		4
2.4	Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве	5	1		4
	<b>МОДУЛЬ 3</b>				
3.1.	Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу	5	1		4
3.2.	Участие прокурора в рассмотрении дел судами	6	1	1	4
3.3.	Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами	4	1		3
3.4	Другие направления деятельности прокуратуры	3	1		2
	<b>Зачет</b>				
	<b>Итого</b>	<b>52</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>40</b>

# СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

## МОДУЛЬ 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

---

### **Тема 1.1. Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора**

Сущность прокурорского надзора. Основные понятия прокурорского надзора. Цели и задачи прокурорского надзора. Предмет прокурорского надзора. Объекты и субъекты прокурорского надзора. Полномочия прокурора. Правовые средства прокурорского надзора. Акт прокурорского реагирования. Методика прокурорского надзора. Принципы организации и деятельности прокуратуры. Законность — основа организации и деятельности системы прокурорских органов. Принцип единства и централизации организации прокуратуры Российской Федерации. Гласный характер прокурорского надзора. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и управления, информация населения о состоянии законности. Недопустимость какого бы то ни было вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Обязанность исполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий, предусмотренных законом. Основные направления прокурорского надзора.

### **Тема 1.2. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в РФ**

Учреждение прокуратуры в России и правовое регулирование ее деятельности. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в советский период. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации в современный период. Международно-правовое регулирование деятельности прокуратуры. Отечественное законодательство, регулирующее организацию и деятельность прокуратуры. Значение ведомственных правовых актов в деятельности прокуратуры.

### **Тема 1.3. Прохождение службы и кадровое обеспечение в органах прокуратуры**

Особенности службы в органах прокуратуры. Управление кадрами в органах прокуратуры. Основные виды кадровой работы в

органах прокуратуры. Предъявляемые требования к кандидатам на должности прокуроров и следователей. Статус работников прокуратуры.

#### **Тема 1.4. Организация работы и управления в органах прокуратуры**

Система, структура и организация органов прокуратуры. Понятие организации работы и управления в органах прокуратуры. Место и роль органов прокуратуры в государственной системе России.

Система прокуратуры Российской Федерации. Территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры.

Научные и образовательные учреждения прокуратуры. Порядок образования, реорганизации и управления органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции.

Генеральная прокуратура РФ. Структура Генеральной прокуратуры.

Главная военная прокуратура как структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ.

Научно-консультативный совет Генеральной прокуратуры РФ, его организация и компетенция.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры. Их структура, компетенция.

Прокуратуры городов, районов, приравненные к ним прокуратуры. Структура и компетенция.

Коллегии в органах прокуратуры.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, срок полномочий.

Полномочия Генерального прокурора РФ по руководству системой прокуратуры.

Назначение прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров, их подчиненность и основания освобождения от должности. Полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров по руководству подчиненными органами прокуратуры.

Порядок назначения на должность, подчиненность и основания для освобождения от должности прокуроров городов и райо-

нов, приравненных к ним прокуратур, полномочия прокуроров городов с районным делением по руководству подчиненными органами прокуратуры.

Информационно-аналитическая работа и планирование. Взаимодействие прокуроров с органами представительной и исполнительной власти, местного самоуправления и другими органами. Делопроизводство, учет и отчетность в органах прокуратуры.

### **Тема 1.5. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью**

Сущность, цели и участники координационной деятельности. Формы координации и взаимодействия правоохранительных органов. Состояние и совершенствование координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

## **МОДУЛЬ 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

---

### **Тема 2.1. Прокурорский надзор за исполнением законов**

Предмет и пределы деятельности прокурора в данной отрасли надзора. Полномочия прокурора и порядок их исполнения. Правовые способы реализации этих полномочий. Прокурорский надзор за исполнением законов федеральными министерствами, департаментами и ведомствами. Прокурорский надзор за исполнением законов представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Прокурорский надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами. Прокурорский надзор за законностью правовых актов, издаваемых указанными выше ведомствами, органами и должностными лицами.

Соотношение прокурорского надзора с другими формами надзора и контроля за исполнением законов, осуществляемых органами ведомственного и межведомственного контроля. Акты прокурорского реагирования на нарушения законов. Протест прокурора, его содержание.

## **Тема 2.2. Прокурорский надзор за исполнением прав и свобод человека и гражданина**

Предмет надзора. Правовое положение прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Взаимоотношения органов прокуратуры и иных государственных органов и должностных лиц, контролирующих соблюдение прав человека и гражданина.

Полномочия прокурора и порядок их осуществления.

Порядок возбуждения прокурором уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Основания и условия предъявления и поддержания прокурором в суде или арбитражном суде иска в интересах пострадавших. Порядок и основания поддержания обвинения в суде.

Протест и представление прокурора в целях устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина. Порядок и сроки их рассмотрения.

## **Тема 2.3. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности**

Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. Организация работы по надзору за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. Особенности надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности.

## **Тема 2.4. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве**

Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Правовые акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

**Тема 3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу**

Сущность, задачи, предмет и пределы прокурорского надзора в этой отрасли.

Надзор прокурора за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, в исправительных учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом.

Надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Прокурорский надзор за соблюдением установленных законом прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых принудительным мерам медицинского характера или воспитательного воздействия, порядка и условий их содержания.

Полномочия прокурора в этой области надзора, порядок их осуществления.

Обеспечение прокурорского надзора за законностью и своевременностью рассмотрения жалоб, предложений, заявлений и ходатайств осужденных и других граждан.

**Тема 3.2. Участие прокурора в рассмотрении дел судами**

Сущность и задачи участия прокурора в рассмотрении дел судами. Процессуальное положение прокурора при рассмотрении уголовных дел в судах. Прокурорский надзор в стадии подготовки уголовного дела к судебному заседанию. Поддержание государственного обвинения в судебном заседании. ходе судебного разбирательства. Предъявление прокурором гражданского иска в уголовном процессе. Речь государственного обвинителя, ее содержание. Участие прокурора в репликах. Обжалование судебных решений. Кассационное или частное представление прокурора, его содержание. Порядок внесения прокурором надзорного представления на приговор суда, вступивший в законную силу. Особенности участия прокурора в суде присяжных. Пред-



варительное слушание и судебное разбирательство. Проверка в порядке надзора уголовных и гражданских дел, рассмотренных без участия прокурора. Круг гражданских дел, участие прокурора в рассмотрении которых обязательно. Прокурорский надзор за законностью рассмотрения судами дел об административных правонарушениях. Приостановление исполнения судебного приговора в связи с протестом Генерального прокурора РФ. Право обращения Генерального прокурора РФ в Пленум Верховного суда РФ, Пленум Высшего арбитражного суда РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики. Полномочия прокурора при осуществлении надзора по гражданским делам. Охрана прав и законных интересов граждан. Надзор за исполнением законов о судебной защите прав и свобод граждан. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Кассационное представление прокурора. Его участие в суде второй инстанции. Заключение прокурора. Порядок принесения прокурором надзорного представления на решения суда по гражданскому делу.

### **Тема 3.3. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами**

Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами.

Организация работы по надзору за исполнением законов судебными приставами.

Проведение проверок исполнения законов судебными приставами.

### **Тема 3.4. Другие направления деятельности прокуратуры**

Участие прокуроров в правотворческой деятельности. Международное сотрудничество органов прокуратуры. Участие прокуроров в предупредительно-профилактической работе.



# РАЗДЕЛ I

## ЗАРОЖДЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

### ГЛАВА I

#### СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

---

##### 1.1. Учреждение прокуратуры в России и ее становление как нового органа государственной власти

**В** учебной и специальной литературе применительно к этапам становления и развития российской прокуратуры существуют различные предложения по их систематизации. Авторы специального издания об истории прокуратуры выделяют, например, такие этапы: прокуратура Российской империи; советский этап развития прокуратуры России (1917–1991) и прокуратура Российской Федерации (1991–2010).<sup>1</sup>

В одном из коллективных учебников по прокурорскому надзору периодизация истории развития прокурорского надзора представлена следующим образом: досоветский этап развития прокурорского надзора (январь 1722 — октябрь 1917); советский

---

<sup>1</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / (А. Г. Звягинцев и др.); под. ред. А. Г. Звягинцева. М., 2010. С. 75.

(октябрь 1917 — январь 1992); российский (январь 1992 — 1 января 2007)<sup>1</sup>.

К. Амирбеков, исследуя обвинительную функцию прокуратуры России, под которой он понимает утверждение обвинительного заключения (акта), направление дела в суд для рассмотрения по существу и поддержание государственного обвинения в суде, усматривает пять периодов ее развития: 1) 1864—1917 гг.; 2) 1922—1933 гг.; 3) 1933—1991 гг.; 4) 1991—2002 гг.; 5) 2002 — настоящее время<sup>2</sup>.

Можно встретить и другие предложения по периодизации развития прокуратуры России. В данном исследовании мы попытаемся рассмотреть историю становления и развития российской прокуратуры от момента ее создания и до судебной реформы 1864 года; от судебной реформы до 1917 года, когда произошла смена общественно-политической формации государства; затем статус прокуратуры в советский период, отдельно остановившись на положении прокуратуры в период распада СССР; и, наконец, современное состояние прокуратуры.

Известно, что в государственном устройстве самых древних цивилизаций не было такой фигуры, как прокурор. Однако в Древнем Риме существовала должность прокуратора, который мог быть:

- доверенным лицом римского гражданина в судебных и коммерческих делах;
- домоуправителем;
- наместником — лицом, управляющим провинциями, с сосредоточением в своих руках всей власти, включая судебную.

Ныне присущая прокуратуре функция надзора за исполнением законов возникла с появлением права. Поначалу эту функцию осуществляли непосредственно носители верховной власти — короли, князья, цари, суверены или их наместники, подобно Понтию Пилату. Однако по мере усложнения социальной жизни, развития государственности, образования правовых систем воз-

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник / под ред. О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. М., 2008. С. 30—31.

<sup>2</sup> Амирбеков К. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. С. 64.

ника необходимость выделения этой функции из числа других мер по поддержанию правопорядка.

Считается, что как специальный орган по надзору за расследованием и рассмотрением уголовных дел впервые прокуратура возникла во Франции в XII—XIV веках.

Некоторые авторы называют точную дату зарождения прокуратуры — время правления короля Филиппа II — 25. 03. 1352 г.<sup>1</sup>

Д. Серов указывает еще более ранний этап. «Основателем французской прокуратуры, — пишет он, — принято считать короля Филиппа IV Красивого, который впервые регламентировал представительство интересов короны в суде посредством особых должностных лиц — королевских прокуроров. Согласно королевскому ордонансу от 25 марта 1302 г., при трех существовавших тогда парламентах (Парижском, Руанском и Турском), вводились постоянные должности королевских генеральных прокуроров и королевских генеральных адвокатов...»<sup>2</sup>.

Отмечается, что с первых ее шагов в Европе прокуратура носит сугубо обвинительный, карательный характер, в то время как предназначение прокуратуры в Греции и странах Востока состояло в другом. В частности, на прокуратуру в этих странах возлагались такие функции, как надзор за исполнением предписаний государственной власти и осуществление обвинения в суде («ораторы») <sup>3</sup>.

Во Франции прокуратура была приспособлена для выполнения воли короля, почему до ликвидации во Франции монархии прокуроры именовались «людьми короля».

В дальнейшем (Закон «Об организации и деятельности прокуратуры во Франции» 1586 года) в сферу полномочий прокуратуры включаются: деятельность прокурора административно-политического характера, надзор за производством следствия, судебно-правовая деятельность (уголовные и гражданские дела).

Уже к XVII веку прокуратура Франции сложилась как влиятельный, разветвленный и строго централизованный орган власти с весьма разнообразными функциями, начиная с установленного в XVI веке полномочия генерального прокурора вносить в Парижский парламент королевские указы для их регистрации и до полномочий прокуроров по защите социально незащищенных

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: Учебник. М., 2006. С. 296—297.

<sup>2</sup> Серов Д. Петр I и прокуратура Франции // Законность. 2011. №1. С. 58.

<sup>3</sup> Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. М., 2002. С. 38—39.

лиц. Однако доминирующей в компетенции французской прокуратуры все же стала функция уголовного преследования. Данная функция заключалась, прежде всего, в возбуждении уголовного дела, в подготовке обязательных заключений на разных стадиях уголовного судопроизводства, а также в руководстве исполнением приговора.

Необходимость создания в России государственной службы по борьбе с негативными явлениями выражалась в том, что период конца XVI века и начала XVII века был отмечен увеличением должностных преступлений, казнокрадства, взяточничества, т. е. значительным ростом преступности.

«Мысль о необходимости учреждения специальных органов надзора, — предполагает С. М. Казанцев, — пришла Петру I, видимо, в результате сравнения государственного аппарата России и Западной Европы. Петр Великий понимал, что российский государственный аппарат работает хуже европейского: порядка меньше, волокита в делах страшная, приказные люди живут не только от царского жалования, но и от лихоимства, казна расхищается, налоги не поступают. Поэтому при знакомстве с опытом европейских стран он пытается найти такие государственные и правовые институты, которые помогли бы навести порядок в собственном доме»<sup>1</sup>.

В России первой такой службой стал Фискалат, учрежденный Петром I Указом от 2 марта 1711 года.

Назначение фискальной службы состояло в том, чтобы «...над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, також — в сборе казны и прочего»<sup>2</sup>.

Оберфискал состоял при Сенате, но назначался непосредственно государем. Фискалы образовывались при всех центральных и местных органах: коллегиях, канцеляриях, судах и др. В их основную обязанность входило «тайно проведывать, доносить и обличать» обо всех нарушениях закона, злоупотреблении и воровстве и всем прочем, что «во вред государственному интересу может быть». С этой целью они принимали «доносы» от частных лиц, имели право входить в присутственные места, требовать для просмотра дела и документы, объяснения чиновников.

---

<sup>1</sup> Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 11.

<sup>2</sup> Полное Собрание Законов Российской империи. 1-е изд. Т. IV. №2331 (далее — ПСЗ-1).

В 1713 году вводится должность генерал-фискала.

Полномочия фискалов были определены в Указе от 17 марта 1714 года «О должности фискалов». Суть этих полномочий такова:

«Действие же их сие есть взыскание всех безгласных дел, т. е.:

1) всякие преступления указов;

2) всякие взятки и кражи казны и прочее, что ко вреду государственному интересу быть может, каково б оное имени не было;

3) також и прочие дела народные, за которыми нет челобитчиков, например, ежели какого приезжего убьют или наследник последний своей фамилии во младенчестве умрет без завету духовной предков его и прочие тому подобные безгласные дела иже не имеют челобитчика о себе»<sup>1</sup>.

Указ проводил четкое разграничение компетенции: обер-фискалов, провинциал-фискалов, городских и низших (рядовых) фискалов.

Специалисты отмечают, что за образец такой службы Петр I взял государственные органы Германии<sup>2</sup>. Однако известно, что ранее, достигшие государственной ступени общежития Афины, вынуждены были учредить должности профессиональных ябедников — сикофантов.

Сикофанты (греч.) — в древних Афинах — профессиональный доносчик, клеветник, шантажист. Их служебное предназначение состояло в пресечении вывоза смоквы, стратегического товара для той эпохи и для жителей Эллады.

Как свидетельствуют Аристофан, Платон, Плутарх, «сикофанты, презренные донощики, ... и вообще ябедники, в знак солидарности между собою показывали друг другу смокву (фигу), спрятанную под полою, и затем действовали заодно»<sup>3</sup>.

Деятельность фискалов в России приносила некоторые плоды в борьбе с продажностью тогдашних чиновников. По доносам обер-фискала А. Я. Нестерова в 1717 году был даже осужден и казнен сибирский губернатор князь М. П. Гагарин.

---

<sup>1</sup> ПСЗ — 1.

<sup>2</sup> *Бессарабов В. Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002): История, события, люди. М., 2004. С. 38.

<sup>3</sup> *Михельсон М. И.* Ходячие и меткие слова: Сборник русских и иностранных цитат, пословиц, поговорок, пословичных выражений и отдельных слов (иносказаний). М., 1994. С. 327.

Однако время убедило Петра I в неэффективности службы фискалов, основывающейся на том, что:

1) эта служба являлась сугубо тайной, а посему была весьма непопулярной в общественном мнении;

2) слабо влияла на создание обстановки законности и правопорядка;

3) фискалы всех рангов не получали материального обеспечения от казны, существуя за счет «собственных кормов», что приводило к поборам, взяточничеству, иным злоупотреблениям.

Пользуясь весьма широкими полномочиями и не чувствуя должной ответственности, многие фискалы не прочь были поживиться за счет тех мест, при которых они состояли, погрязнув в лихоимстве и злоупотреблениях. Их стали почти открыто ненавидеть, так что само слово «фискал» люди относили к таким же бранным, как, например, «шпион», «доноситель».

Кроме того, оставался без контроля и присмотра высший государственный орган — Правительствующий Сенат. Правда, иногда император поручал контролировать сенатскую деятельность своим наиболее доверенным лицам, таким, как генерал-ревизор Зотов и обер-секретарь Сената Шукин, и даже отдельным офицерам гвардии. Но эти функции они выполняли временно, эпизодически, что не удовлетворяло Петра. Нужен был новый государственный орган, который бы контролировал законность в государстве. Им и стала прокуратура.

Однако до конца царствования Петра I фискалат продолжал действовать и в ряде случаев деятельность вновь созданных органов прокуратуры основывалась на фискальных материалах.

Упразднен фискалат был в 1729 году. Верховным тайным советом путем увольнения наличных фискалов без назначения новых. Оставались только фискалы «для купецких дел» и военный фискалат.

Обратив свой взор на Францию, Петр I, в частности, заимствовал наименование высшего должностного лица, призванного надзирать за исполнением законов, — генерал-прокурор.

Задаваясь вопросом о том, почему органы надзора в России получили французское наименование «прокуратура», С. М. Казанцев пишет: «Думается, на прокуратуру выбор царя пал в из-

вестной мере случайно»<sup>1</sup>. При этом он ссылается на М. В. Муравьева, который в одной из своих работ обратил внимание на большое впечатление, которое произвел на Петра I королевский прокурор во время посещения царем Парижского парламента в 1717 году. «Скорее всего, — заключает С. М. Казанцев, — поскольку французского прокурора Петр I видел в деле, он и остановил на нем свой выбор. ... Образное сравнение генерал-прокурора с «оком государевым и стряпчим о делах государственных» тоже было заимствовано Петром I из сочинений французских прокуроров. Образование органов надзора, так же как и их иностранное наименование, при Петре I было, видимо, закономерно, потому что русских аналогичных учреждений прежде не было, а вот термина «прокуратура» могло и не появиться в русском языке. Но у царя не было большого выбора среди подходящих слов: «генерал-ревизор», «генерал-фискал», «генерал-омбудсмен» и, наконец, «генерал-прокурор»<sup>2</sup>.

Д. Серов уточняет: «Первым, от кого царь мог услышать о французских прокурорах, был, как представляется, дипломат А. Матвеев. Вне поля зрения предшествующих авторов остался примечательный документ — «Архив или статейный список московского посольства, бывшего во Франции... в прошлом, 1705 году». Этот, подготовленный Андреем Матвеевым по итогам его дипломатической миссии во Францию в 1705—1706 годах обширный документ содержал в том числе развернутую характеристику состояния высшего и центрального звеньев французского государственного аппарата.

В рамках отмеченной характеристики в статейном списке было упомянуто и о прокуратуре, в частности — о генерал-прокуроре Парижского парламента»<sup>3</sup>.

По его же данным последние сведения о прокуратуре Франции Петру I предоставил в 1721 году контролер Адмиралтейской коллегии Конон Зотов, который длительно обучался морскому делу в Англии, Голландии, а с 1715 по 1719 год во Франции. В мае 1721 года он передал Петру I подготовленный им проект, озаглавленный «Копия с письма брату моему о генерал-ревизоре, что

---

<sup>1</sup> *Казанцев С. М.* Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Серов Д.* Петр I и прокуратура Франции // Законность. 2011. №1. С. 59.



ныне во Франции называется генерал-прокурором, с отметками и примерами нынешнего состояния в Великороссии». В проекте Конона Никитича Зотова содержалось подробно изложенное предложение о создании в России должности «всенародного надзирателя или государственного стряпчего», полномочия которого фрагментарно напоминали компетенцию генерал-прокурора Парижского парламента. «Именно проект Зотова, — утверждает Д. Серов, — послужил основой для выработки первого нормативного акта, специально посвященного российской прокуратуре, — закона «Должность генерала-прокурора»<sup>1</sup>.

Днем же образования прокуратуры в России считается 12 января 1722 г., когда Петр издал Указ «О должности Сената»<sup>2</sup>.

В Указе говорилось: «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, а также во всякой коллегии по прокурору, которые должны были рапортовать генерал-прокурору».

Цель учреждения прокуратуры состояла в осуществлении гласного (в отличие от фискалов) контроля за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти.

В этом же указе Петр писал: «Ныне ни в чем так не надлежит трудиться, чтобы выбрать мне кандидатов на вышеписанные чины, а буде за краткостью времени всех нельзя, то чтобы всех в президенты коллегий и в генерал и обер-прокуроры выбрать; что необходимая есть нужда до наступающего карнавала учинить, дабы потом исправиться в делах было можно; в сии чины дается воля выбирать изо всяких чинов, а особливо в прокуроры, понеже дело нужное есть»<sup>3</sup>.

Из этого указа видно, какое важное значение придавал Петровой должности прокурора как блюстителя законов, хотя функции прокуроров тогда еще не вполне сложились.

Однако и того срока, который он установил, Петр не стал дожидаться — слишком большие надежды он возлагал на должность генерал-прокурора. Поэтому уже 18 января 1722 года он назначает на должность генерал-прокурора Павла Ивановича Ягужинского.

---

<sup>1</sup> Серов Д. Указ. соч. С. 60.

<sup>2</sup> Указом Президента РФ от 29.12.95 № 1329 день 12 января провозглашен «Днем работника прокуратуры РФ» // СЗ РФ. 1996. №2. Ст. 62.

<sup>3</sup> ПСЗ — 1.

Ближайшим помощником Ягужинского, обер-прокурором Сената, этим же указом был определен Григорий Григорьевич Скорняков-Писарев, выдвинувшийся из среды гвардейских офицеров.

Следующим звеном в правовом обеспечении деятельности прокуратуры стал в соответствии с Указом от 18.01.1722 года наказ «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальских и прочих людей». Назначенные прокуроры были обязаны:

- следить за исполнением законов со стороны присутственных мест;
- в случае необходимости напоминать судьям об их обязанностях и останавливать их незаконные и несправедливые распоряжения или действия;
- присутствовать на заседаниях этих учреждений.

27 апреля 1722 года издается более конкретный Указ «О должности генерал-прокурора».

В соответствии с Указом генерал-прокурор являлся «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных», так как буквально в нем говорилось: «Сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных».

На генерал-прокурора возлагались обязанности:

- 1) проверка исполнения наказаний и приказов царя;
- 2) реагирование на все случаи неисполнения предписаний государя;
- 3) внесение по собственной инициативе на рассмотрение Сената соответствующего закона в случае отсутствия «ясных указов» по тем или иным важным вопросам управления государством;
- 4) организация и ведение делопроизводства в Сенате, с подчинением ему сенатской канцелярии;
- 5) контроль за деятельностью фискалата.

В Указе подчеркивалось: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах ... истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправлял, а также смотрел, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ПСЗ – 1.

Помимо подробной регламентации полномочий генерал-прокурора Указ определял:

- что генерал-прокурор назначается на должность государем и подчиняется только императору;
- что он имеет помощника — обер-прокурора, который наряду с прокурорами коллегий Сената и провинций подчиняется генерал-прокурору;
- что нижестоящие прокуроры избираются Сенатом по предложению генерал-губернаторов, которым должны были докладывать о выявленных недостатках в ходе контроля за деятельностью центральных и местных учреждений.

Положение первого генерал-прокурора Сената было очень сложным. Царь, человек исключительно энергичный, нередко сам выполнял прокурорские обязанности: он постоянно ездил в Сенат и строго следил за принимаемыми там решениями. С первых дней образования прокуратуры Петр дал понять всем сенаторам, какое место он намерен дать прокурору в государственных делах. Представляя сенаторам первого генерал-прокурора, он сказал: вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте; а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим государственным выгодам, вы однако ж то выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего поведения.

По первоначальному замыслу Петра, как о том свидетельствуют исторические материалы, генерал-прокурор должен был выступить в роли высшего должностного лица в государственном аппарате, в руках которого сосредотачивался бы надзор за правильным и законным ходом управления страной, и прежде всего ее центральными учреждениями. Предполагалось, что генерал-прокурор должен стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан, которые не могут сами защитить свои интересы.

Однако в ходе дальнейшей работы над указом о функциях прокуратуры Петр отказался от таких всеобъемлющих обязанностей генерал-прокурорской деятельности. Центр тяжести переносился исключительно на надзирающую роль генерал-прокурора за деятельностью всех государственных органов и прежде всего Сената.

Д. Серов, анализируя полномочия впервые в России появившегося органа, отмечает: «... новоучрежденная российская проку-

ратура в качестве базисной получила отнюдь не функцию уголовного преследования, а функцию общего надзора. Таким образом, следует констатировать, что, заимствовав из Франции наименование должностных лиц прокуратуры (а также принцип централизации в ее построении), Петр I наделил прокуратуру России в момент основания существенно иными полномочиями»<sup>1</sup>.

Основное внимание в своей прокурорской деятельности первый российский генерал-прокурор П. И. Ягужинский сосредоточил на контроле за повседневной работой Сената, за правильностью и законностью разрешения дел, их совместным прохождением, порядком в Сенате и т. п. Стремясь к возвышению над Сенатом, П. И. Ягужинский все свои предложения, даваемые им сенаторам, обычно прикрывал авторитетом Петра, к которому был очень близок.

Первое время генерал-прокурор прилагал немало усилий, чтобы навести в Сенате порядок. Коллегиальные решения были еще чужды сознанию самолюбивых сановников. Сенаторы не привыкли считаться с чужим мнением и уважать его, поэтому в сенатском собрании зачастую возникали ссоры, крики и брань, а иногда и драки. В связи с этим 16 октября 1722 года П. И. Ягужинский написал особое «предложение» Сенату, в котором просил сенаторов воздержаться от ссор и споров, «ибо прежде всего это неприлично для такого учреждения, как Сенат».

Известно, что в то время в Сенате существовал следующий порядок рассмотрения дел. По выслушивании сенаторами доклада по какому-либо вопросу, им разрешалось переговорить между собой о том или ином деле, для чего давался срок от получаса до трех часов. Для определения точного времени генерал-прокурор всегда имел под собой песочные часы. Как только доклад заканчивался, он тотчас ставил часы на стол. Когда весь песок высыпался, сенаторы обязаны были немедленно садиться на свои места и «подавать голоса», начиная с младших.

Постепенно генерал-прокурор занимает ключевое положение в государственном управлении. Русский историк В. О. Ключевский писал по этому поводу: «Генерал-прокурор, а не Сенат, становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав, не имея сенаторского голоса, был, однако, настоящим

---

<sup>1</sup> Серов Д. Петр I и прокуратура Франции // Законность. 2011. №1. С. 60.

его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями и превращал его в политическое оружие на песке»<sup>1</sup>.

Наблюдательные иностранцы отмечали, что генерал-прокурор П. И. Ягужинский — второе после императора лицо в государстве по своей силе и значению.

Однако давалось все это П. И. Ягужинскому с огромным трудом. Он ясно осознавал, что поддержка Петра обеспечивает ему возможность твердо отстаивать интересы закона.

Особенно трудно ему приходилось потому, что отношения с основным помощником — обер-прокурором Скорняковым-Писаревым у него не сложились.

Наряду с руководством органами прокуратуры П. И. Ягужинский был начальником всей сенатской канцелярии: он определял порядок делопроизводства и прохождения дел, следил за дисциплиной и т. п. Поток же дел в Сенате был чрезвычайно большой. Вскоре Ягужинский заметил, что один обер-секретарь не справляется с такой массой дел. К тому же он не всегда был беспристрастен. По этому поводу Ягужинский пишет предложение Сенату: «Понеже несказанная бездна дел и к тому же не безподозрителен один и может партии иметь, а когда другой будет, то один за другим — глаза»<sup>2</sup>.

Сенат согласился с предложением Ягужинского и установил еще одну должность обер-секретаря.

Выражаясь по современному, среди приоритетных направлений деятельности прокуратуры того времени были и такие, как:

- наблюдение за интересами казны;
- надзор за соблюдением законов в арестантских домах и тюрьмах;
- надзор за местами содержания заключенных под стражу.

В то же время, вне поля зрения прокуроров оставалась деятельность по осуществлению уголовного преследования. Прокуратура лишь наблюдала за этим видом государственной деятельности так же, как и за всеми остальными ее видами.

---

<sup>1</sup> *Ключевский В. О.* О русской истории: Сборник / Сост., авт. предисл. и примеч. В. В. Артемов / под ред. В. И. Буганова. М., 1993. С. 455.

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. М., 2002. С. 41.

Какой-либо подчиненной зависимости между прокурорами не существовало. Все они прямо и непосредственно подчинялись генерал-прокурору. Они являлись «оком генерал-прокурора» на местах, от него получали указания.

Наделяя прокуроров обязанностями, Петр I предусмотрел и некоторые гарантии их независимости. Так, в одном из Указов царя было установлено, что «генерал-прокурор и обер-прокурор ничьему суду не подлежат, кроме нашего». Вместе с тем Сенат наделялся правом ареста прокуроров, если Петр I будет находиться в отъезде. Опасаясь, что генерал-прокурор ввиду такой угрозы будет воздерживаться в некоторых случаях от сообщений о злоупотреблениях, устанавливалась безнаказанность всего того, что будет сделано прокурором не умышленно, а по ошибке. За различного рода злоупотребления и взятки прокуроры подлежали строжайшему наказанию вплоть до смертной казни.

Таким образом, благодаря действиям Петра, в России появилась прокуратура как государственно-правовой институт; как орган наблюдения за законностью действий должностных лиц и охраны государственных интересов; как орган, призванный выполнять роль «взыскателя наказания» и одновременно «защитника невинности». «Институт надзора, созданный Петром I, — заключает С. М. Казанцев, — хотя и получил французское наименование, но не был похож на свой французский образец. Он явился результатом творческих усилий Петра и его соратников и включал элементы не только французской прокуратуры, но и шведских омбудсменов, немецких фискалов и чисто русские изобретения»<sup>1</sup>.

## **1.2. Компетенция прокуратуры до и после Судебной реформы 1864 года**

После смерти Петра прокуратура перестала занимать то ключевое положение, которое ей отводилось во время его правления. В 1727–1729 годах прокуратура и фискалат были практически упразднены. Генерал-прокурора П. И. Ягужинского назначили послом в Польшу и он лишь формально сохранял за

---

<sup>1</sup> *Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей).* СПб., 2001. С. 13.

собой прежнюю должность. С его отъездом начался процесс сокращения аппарата надзора: помимо фискалата прекращается деятельность надворных судов и вместе с ними их прокуроров, ликвидируются должности прокуроров коллегий.

То есть, в годы правления Екатерины и Петра происходит снижение значения прокуратуры, что было связано с провидимой политикой усиления роли различных государственных органов, которые в прокуратуре видели ограничение своей власти (Верховный тайный совет и др.).

Что касается периода правления Анны Иоанновны, то мнения специалистов по поводу состояния прокуратуры в этот период диаметрально противоположны. Н. В. Григорьева, например, полагает, что в период ее царствования прокуратура фактически бездействовала и, по существу, была ликвидирована<sup>1</sup>.

С. М. Казанцев, напротив, указывает: «Но с приходом в 1730 г. к власти Анны Иоанновны происходит постепенное возрождение прокуратуры»<sup>2</sup>.

В целом исследователи сходятся во мнении, что прокуратура в это время занималась главным образом наблюдением за внешним порядком делопроизводства, пыталась бороться с волокитой, следила за соблюдением законов в местах заключения. Гораздо меньше активности прокуратура проявляла в борьбе со взяточничеством и другими должностными преступлениями, практически не участвовала в судебных делах.

Императрица Елизавета Петровна Указом от 12 декабря 1741 года восстановила прокуратуру и наделила ее правами, которые она имела при Петре I. Однако подорванный ранее авторитет прокуратуры этими изменениями сразу восстановить не удавалось.

Таким образом, во второй четверти XVIII века независимо от возвышения или понижения роли генерал-прокурора в чиновничьей иерархии и его отношений с высшими государственными органами значение института прокуратуры в деле осуществления надзора за законностью оставалось незначительным. «На протяжении первой половины XVIII века, — отмечается в специальной литературе, — прокуратура оставалась случайным элементом в системе самодержавия. И в высших сферах, и на местах к ней

<sup>1</sup> Григорьева Н. В. Прокурорский надзор: Учебное пособие. М., 2003. С. 22.

<sup>2</sup> Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 14.

постепенно привыкают, но особой нужды в ней никто не испытывает. Она сохраняется главным образом благодаря авторитету ее основателя — Петра Великого»<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие прокуратуры в России связано с правлением Екатерины II, которая провела сначала сенатскую (1763), а затем губернскую (1775) реформы.

Произошедшее в 1764 году реформирование Сената повлекло за собой расширение полномочий обер-прокуроров, получивших право надзирать за деятельностью некоторых департаментов, входящих в это ведомство.

При Екатерине II прокуратура окончательно сформировалась как орган надзора. Произошло существенное развитие вертикали прокурорской власти, и в этом большую роль сыграло принятое в 1775 году «Учреждение о губерниях». В нем были закреплены задачи и полномочия губернских прокуроров, что способствовало усилению их власти, так как они на деле осуществляли роль «ока государева» в регионах России. Губернаторы и генерал-губернаторы в вопросах местного суда и управления должны были обращаться к генерал-прокурору, который стал приобретать качество руководителя ведомств внутренних дел и юстиции. Наряду с губернскими прокурорами учреждались должности губернских и уездных стряпчих, которые должны были выполнять функции их помощников, причем прежде всего по судебным делам.

В частности, на губернских и подчиненных им прокуроров возлагались задачи сохранения «целости власти, установлений и интересов императорского величества»; наблюдения за тем, «чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал»; истребление «повсюду вредных взяток»<sup>2</sup>.

В 1780 году была создана Экспедиция о государственных доходах, подчиненная непосредственно генерал-прокурору, который в том же году стал контролировать и все «валютные операции». Позже под его подчинение перешли опекунов над иностранными переселенцами, почтовое ведомство, ассигнационный банк. При этом генерал-прокурор продолжал руководить сенатской канцелярией и другими учреждениями при Сенате.

---

<sup>1</sup> Казанцев С. М. Указ. соч. С. 15.

<sup>2</sup> ПСЗ — 1. Т. XX. №15007, 15076, 15344, 15668.



Следует отметить и то, что в этот период на прокуратуру возлагаются несвойственные ей полномочия, в частности, руководство генеральным межеванием, осушение болот под Петербургом и т. п.

Тем не менее, нельзя не увидеть, что происходит упрочение власти прокурора. Он приобретает новые полномочия и надзорные функции. Усиливается роль прокурора в судебных делах, которая в целом в тот период характеризуется тем, что прокуроры должны были «быть взыскателями исполнения узаконений, наказания преступлению и невинности защите», выступая стороной в гражданских и уголовных делах, в которых не было истца. «Таким образом, — подытоживает С. М. Казанцев, — на прокуратуру впервые была возложена функция государственной адвокатуры. Однако в условиях почти розыскного характера следственного процесса и господствовавшей тогда теории формальных доказательств эта роль прокуроров и стряпчих была невелика»<sup>1</sup>.

При оценке места прокуратуры в период правления Павла I мнения ученых вновь расходятся.

«Период властвования Павла I существенно ослабил прокурорский надзор, — устанавливает Н. В. Григорьева, — произошло сокращение штатов органов прокуратуры»<sup>2</sup>.

Вторит ей В. Г. Бессарабов, который пишет: «При Павле I (1796—1801) прокурорский надзор был существенно ослаблен как в центре, так и на местах»<sup>3</sup>.

Поддерживает их и В. И. Басков, указывающий: «При Павле I, одержимом идеей "все созданное Екатериной II изменить и переделать", был существенно ослаблен прокурорский надзор, в значительной мере были сокращены штаты органов прокуратуры, как в центре, так и на местах»<sup>4</sup>.

Абсолютно противоположное утверждает С. М. Казанцев. «Наибольшей власти генерал-прокуроры достигли при Павле I. В период его правления у генерал-прокурора сосредотачивается значительное число дел, которыми его предше-

---

<sup>1</sup> Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 15—16.

<sup>2</sup> Григорьева Н. В. Прокурорский надзор: Учебное пособие. М., 2003. С. 22.

<sup>3</sup> Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: Учебник. М., 2006. С. 22.

<sup>4</sup> Басков В. И. Курс прокурорского надзора: Учебник. М., 1998. С. 17.

ственники и преемники никогда не занимались, — это дела о рекрутских наборах, о материально-техническом снабжении армии и флота. Кроме того, в его компетенции находятся важнейшие финансовые и, конечно, судебные дела. Все вопросы он решает единолично, как правило, не вынося их на обсуждение Сената. В административной сфере генерал-прокурор, как и прежде, выступает фактически в качестве министра, руководит деятельностью генерал-губернаторов, координирует деятельность центральных и местных властей, направленную на борьбу с преступностью, голодом и стихийными бедствиями»<sup>1</sup>. Далее, ссылаясь на специальное исследование М. В. Клочкова, он цитирует: «...при Павле I генерал-прокурор становится не просто министром, а является как бы премьер-министром»<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что такая точка зрения остается в меньшинстве, с учетом ее аргументированности именно ее и следует признать наиболее достоверной.

С созданием в 1802 году при Александре I Министерства юстиции министр юстиции стал одновременно занимать должность генерал-прокурора, а губернские прокуроры входили в состав органов юстиции на местах.

На Министерство юстиции Российской империи была возложена задача управления всей системой судов и прокуратуры: назначение, перемещение, увольнение всех лиц судебного ведомства, учреждение и упразднение судов, надзор за их деятельностью. «Чины прокурорского надзора» должны были назначаться из лиц православного исповедывания.

Первым министром юстиции был назначен известный русский поэт Гавриил Романович Державин, который занимал эту должность пусть и недолго — чуть больше года, но сумел оставить свой след в истории прокуратуры. Им было положено начало разработке и правовому закреплению принципов прокурорского надзора и организации защиты управления в органах прокуратуры. Разработанная им инструкция по информационному обеспечению профессиональной деятельности губернских прокуроров

---

<sup>1</sup> *Казанцев С. М.* Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 16.

<sup>2</sup> *Клочков М. В.* Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1912. Кн. 4. С. 148.

сыграла позитивную роль в достижении единства действий прокурорской системы государства.

Вообще же должность генерал-прокурора, установленную Петром в 1722 году, за все время ее существования, вплоть до октябрьских событий 1917 года, почти два столетия — занимали 33 человека. Первым в их ряду стоял, как нам уже известно, сподвижник Петра, один из «птенцов гнезда Петрова», генерал-аншеф, обер-шталмейстер, кабинет-министр и дипломат, кавалер всех высших наград Российской империи, граф Павел Иванович Ягужинский.

В должности генерал-прокурора состояли различные лица, в подавляющем большинстве незаурядные. Среди них были и выдающиеся государственные деятели — Д. Н. Блудов, Д. П. Троицкий, и блестящие юристы — Д. Н. Замятин, Д. Н. Набоков, Н. В. Муравьев, и боевые, проявившие незаурядную храбрость в сражениях офицеры — А. Н. Самойлов, Д. И. Лобанов-Ростовский, и тонкий дипломат Д. В. Дашков, и выдающиеся российские поэты, гордость российской литературы — Г. Р. Державин и И. И. Дмитриев.

По-разному складывались судьбы руководителей прокурорской системы. Кто-то, подобно А. А. Вяземскому или Р. А. Руденко, отдал служению прокуратуре свыше четверти века, кто-то, как А. А. Хвостов и А. Ф. Керенский, были на высшем прокурорском посту сравнительно недолгое время. Но каждый по-своему вошел в нашу историю.

Изменение роли генерал-прокурора в связи с переходом на министерскую систему управления происходило не столько в связи с превращением его в одного из министров, сколько с изменением роли Сената, который после учреждения министерств стал утрачивать свои политические и административные функции, превращаясь преимущественно в судебный и отчасти надзорный орган. «В связи с превращением Сената в преимущественно судебный орган, — отмечают исследователи истории прокуратуры, — образованием новых высших государственных органов (Комитета министров и Государственного Совета), на которые надзорная власть генерал-прокурора не распространялась, министр юстиции потерял роль «ока государева». Из надзора за правительством, каким мыслился прокурорский надзор Петром Великим, в XIX веке он превращается в прави-

тельствственный надзор за местными судебными и административными органами. В связи с этим авторитет прокурорской власти на местах в первой половине XIX века уменьшился. Не только губернаторы, но и губернские «присутственные места» часто игнорировали их протесты и не присылали на проверку предусмотренные законом документы»<sup>1</sup>. Беспомощность прокуратуры и низкий уровень законности в рассматриваемый период обусловлены не только пороками бюрократического аппарата самодержавия в целом, но и такими определившимися недостатками института прокуратуры, как:

- подчинение прокуратуры исполнительной власти в лице одного из министров;
- чрезмерно широкие и недостаточно четко определенные сфера надзора и функции прокуратуры, которые делали невозможным добросовестное их исполнение.

Поэтому неудивительно, что как только во второй половине 50-х годов XIX века встал вопрос о необходимости судебной реформы, выяснилось, что применение даже некоторых принципов буржуазного судостроительства и судопроизводства неизбежно повлечет за собой реорганизацию прокуратуры.

Период царствования Александра II связывается в том числе и с проведением в России той самой судебной реформы, необходимость которой назрела в результате общественно-политического развития государства. В 1862 году Государственный Совет принял «Основные положения преобразования судебной части в России», в которых цель прокуратуры определялась как наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи. Были установлены принципы организации и деятельности прокуратуры, которые не потеряли своего значения до настоящего времени:

- единство и строжайшая централизация органов прокурорского надзора;
- строгая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим;
- несменяемость прокуроров;
- независимость от местных органов при принятии решений.

---

<sup>1</sup> *Казанцев С. М.* Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 17.

На прокуратуру возлагалась обязанность «обнаруживать и преследовать всякие нарушения законного порядка и требовать его восстановления», формулировать «предложения суду предварительными заключениями в случаях, предусмотренных гражданским и уголовным судопроизводством».

При каждом суде учреждались должности прокуроров и его помощников. В своей деятельности они были независимы от местных органов власти. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались от должности императором, а нижестоящие прокуроры — генерал-прокурором Российской империи.

Прокуроры наделялись следующими основными полномочиями: обнаружение и пресечение всякого вида правонарушений, надзор за единообразным и точным исполнением законов, наблюдение за деятельностью судов по уголовным и гражданским делам и дача по ним соответствующих заключений. Кроме того, прокуроры наделялись правом законодательной инициативы, касающейся законов, связанных с судопроизводством. В уголовном процессе на прокуроров возлагалась новая функция — поддержание государственного обвинения в суде.

В целом до 1864 года губернские прокуроры осуществляли надзор за правильным применением законов всеми официальными учреждениями — «присутственными местами» как судебными, так и административными.

Судебная реформа 1864 года подвергает правовой статус прокуратуры существенному изменению. Прокуратура лишается общенадзорных полномочий и становится органом уголовного преследования, ограничивая свою деятельность, в основном, делами уголовной юстиции. В компетенцию прокуроров, состоящих при общих судах и при Сенате, входило поддержание обвинения в уголовном процессе, а также «наблюдение за правильным применением закона судебными местами». В то же время, нельзя говорить, что к рассмотрению гражданских дел прокуратура вообще не имела никакого отношения. В гражданском судопроизводстве на прокурора возлагалась обязанность давать заключения: по делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских общин, по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и «умалишенных», по спорам о подлоге документов, по делам брачным и о законности рождения; по делам о взыскании за вред и убытки, а также о взыскании убытков

с чинов судебного ведомства и некоторых других. Хотя, конечно, этот надзор по сравнению с надзором за рассмотрением уголовных дел имел ограниченный характер и «состоял в основном из просмотра журналов поднадзорных государственных органов»<sup>1</sup>.

Согласно же Уставу уголовного судопроизводства наряду с функцией поддержания государственного обвинения в суде прокуроры:

- осуществляли руководство полицейским дознанием;
- наблюдали за деятельностью судебных следователей;
- были вправе присутствовать при всех следственных действиях;
- были вправе давать указания следователю;
- контролировали взятие под стражу обвиняемого;
- требовали дополнительного расследования.

По окончании предварительного следствия прокурор давал заключение о предании обвиняемого суду, излагая его в форме обвинительного акта.

После вынесения приговора прокурор имел право на принятие протеста (апелляционного или кассационного).

Но и в данном случае участие прокурора в судебных заседаниях не было всеобъемлющим. К. Амирбеков замечает, что «В этот период не по всем уголовным делам, рассматриваемым в судах, прокуроры либо их товарищи поддерживали обвинение. В частности, мировые судьи рассматривали уголовные дела без участия лиц прокурорского надзора, а с участием на стороне обвинения представителей полицейского учреждения или административной власти»<sup>2</sup>.

Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 года делегировало прокурорский надзор в судах обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам (заместителям) под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора, который стоял во главе прокуратуры и являлся одновременно органом высшего судебного управления.

Находясь при судах, прокуроры были им неподконтрольны и осуществляли наблюдение за выполнением судами правил их

---

<sup>1</sup> *Казанцев С. М.* Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России / Буржуазные реформы в России второй половины XIX века: Межвузовский сборник научных трудов. Воронеж, 1998. С. 81–82.

<sup>2</sup> *Амирбеков К.* Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. С. 64.

устройства и делопроизводства, участвовали в рассмотрении дисциплинарных дел судебных работников и опротестовывали незаконные решения по ним, направляли характеристики на судей министерству юстиции.

Согласно выводам В. Г. Бессарабова, суть реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 года состояла в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной областью, возложением на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в таком усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. В связи с этим менялась и система органов прокурорского надзора: губернская прокуратура должна была уступить место прокуратуре, создаваемой в судебных округах. Но проведение судебной реформы шло медленно, оно закончилось лишь к началу XX века. Поэтому в 60—90-е годы XIX века в прокурорском надзоре существовали две ветви, две подсистемы: губернская и судебная прокуратура<sup>1</sup>.

Таким образом, развитие системы прокурорского надзора во второй половине XIX — начале XX века проходило в двух основных направлениях: 1) замена губернской прокуратуры прокуратурой при судах по мере проведения реформы на территории страны и 2) усиление надзора за судами и адвокатурой, наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта.

Тем не менее, прокуратура являлась строго централизованной структурой, действующей на единых принципах, и прежде всего на принципе единоначалия.

Выдвигавшиеся в этот период предложения о создании отдельной системы прокурорского надзора за административными органами и о расширении прав прокуратур при судах в области общего надзора по образцу губернской прокуратуры поддержки не получили. Причиной считается то, что правительство все в большей степени ощущало целесообразность специализации прокуратуры, превращения ее в орган борьбы с преступностью, в представителя обвинительной власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: Учебник. М., 2006. С. 25.

<sup>2</sup> Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 19.

Действовавшая по Уставам судебной реформы «новая прокуратура» хотя и оставалась органом исполнительной власти, непосредственно подчиненным правительству, в сравнении с губернской прокуратурой оказалась более самостоятельной и независимой от местных властей.

Давая оценку деятельности прокуроров этого периода, А. Ф. Кони писал, что «губернский прокурор и стряпчие в уездах были живым напоминанием закона и, во многих случаях, его обязательными истолкователями... История министерства юстиции с тридцатых до шестидесятых годов представляет немало примеров энергичной борьбы губернских прокуроров с местными злоупотреблениями»<sup>1</sup>.

Период с 1864 по 1917 годы не внес существенных изменений в организацию и деятельность российской прокуратуры, хотя неоднократно поднимались вопросы о необходимости усиления надзорной деятельности прокурора.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, можно указать на следующие выводы.

Прообразом прокуратуры в России стала прокуратура, длительное время существовавшая во Франции. Однако, новоучрежденная российская прокуратура в качестве базисной получила отнюдь не функцию уголовного преследования, что было характерно для прокуратуры Франции, а функцию общего надзора. То есть, заимствовав из Франции наименование должностных лиц прокуратуры (а также принцип централизации в ее построении), Петр I наделил прокуратуру России в момент основания существенно иными полномочиями.

Благодаря действиям Петра, в России появилась прокуратура как государственно-правовой институт; как орган наблюдения за законностью действий должностных лиц и охраны государственных интересов; как орган, призванный выполнять роль «взыскателя наказания» и одновременно «защитника невинности».

После Петра I, во второй четверти XVIII века, независимо от возвышения или понижения роли генерал-прокурора в государственно-административной иерархии и его отношений с высшими государственными органами, значение института про-

---

<sup>1</sup> Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры (Из воспоминаний судебного деятеля). Цит. по: Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). СПб., 2001. С. 96.



куратуры в деле осуществления надзора за законностью оставалось незначительным.

Вновь возрастает значение института прокуратуры в период правления Екатерины II и Павла I.

Однако последующий переход России на министерскую систему правления постепенно снизил авторитет прокуратуры, чему способствовало ее подчинение исполнительной власти в лице одного из министров и чрезмерно широкие и недостаточно четко определенные сфера надзора и функции прокуратуры, которые делали невозможным добросовестное их исполнение.

Преобразования российской правовой системы во второй половине XIX века затронули и устройство прокуратуры. Острие ее деятельности было направлено на надзор за расследованием и судебным рассмотрением уголовных дел в ущерб общенадзорным функциям. Предложения по усилению надзора за счет его распространения на деятельность органов исполнительной власти не имели своего воплощения, и до распада империи главная роль прокуратуры заключалась в руководстве предварительным расследованием преступлений и поддержанием государственного обвинения в суде.



## ГЛАВА II

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

---

#### 2.1. Становление советской прокуратуры

**П**осле Октябрьской революции органы прокуратуры, как известно, были ликвидированы. В Декрете о суде №1 от 24 ноября 1917 года отмечалось: упразднить ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и частной адвокатуры. Дореволюционная прокуратура, таким образом, упраздняясь без замены ее новой, советской, прокуратурой.

В условиях революционной борьбы, направленной на завоевание и удержание политической власти, заново создаваемый государственный аппарат функционировал преимущественно как орудие насилия и подавления.

У трудящихся масс того времени понятия прокуратура, прокурор ассоциировались с насилием. «Недобрая память, которую оставила по себе в среде трудящихся старая царская прокуратура, — писал Н. В. Крыленко, — была первое время настолько жива, что в первые годы революции самая мысль о восстановлении прокуратуры казалась реакционным поползновением возвратиться к старому порядку»<sup>1</sup>.

Из учебной и другой специальной литературы, посвященной рассматриваемому периоду времени, известно, что во многом именно из-за верности работников прокуратуры прежнему режиму и реакционности этого органа новая власть после победы Октября ликвидировала прокуратуру и довольно длительное время не ставила вопрос о ее возрождении даже на основе новых требований. До марта 1918 года старые суды, прокуратура, адвокатура сохранялись только в Ставропольской, Омской, Тобольской губерниях. Местные органы власти пытались лишь установить контроль за их деятельностью.

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Басков В. И.* Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Серия 11, «Право». 1999. №1. С. 43.

Отсутствие прокуратуры не означало, что до ее создания не был организован надзор за законностью. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли в то время различные учреждения, в компетенцию которых входили и другие функции. Например, ВЦИК, который надзирал на основании ст. 32 Конституции РСФСР 1918 г. за точным применением декретов на всей территории страны, Совет Народных Комиссаров, народные комиссариаты. Особое место в системе государственных органов, наделенных контрольно-надзорной функцией, занимали Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, пока в 1920 г. они не были ликвидированы в силу их малой эффективности.

Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК, пока они в 1922 г. не были преобразованы в органы Главного политического управления. Надзор за законностью являлся также обязанностью судебно-следственных органов. Революционные трибуналы проверяли законность проведения следственных действий органами ВЧК, обоснованность содержания граждан в местах лишения свободы. Законность действий милиции и исправительно-трудовых учреждений находилась под контролем следственных комиссий и народных судов.

В компетенцию Народного комиссариата юстиции (НКЮ) входили наблюдение за деятельностью органов следствия, обвинения, защиты и дача им руководящих указаний, организация мест лишения свободы и заведование ими. НКЮ давал руководящие указания и наблюдал за проведением в жизнь декрета об отделении церкви от государства.<sup>1</sup>

Таким образом, функция наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами оказалась сосредоточенной среди ряда органов и учреждений, что отнюдь не способствовало единообразному пониманию социалистической законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления. Органы РКИ и НКЮ, имевшие по сравнению с другими надзорно-контрольными органами наибольшие возможности для

---

<sup>1</sup> *Карпов Н. Н.* Прокуратура в системе государственной власти РФ. М., 2007. С. 67–68.

принятия мер против незаконных действий местных органов власти, не были наделены четкими полномочиями по устранению нарушений законности. Борьба с местничеством очень осложнялась подчинением отделов юстиции органам, законность деятельности которых они были призваны контролировать.

Признаки прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве в этот период можно обнаружить в деятельности коллегий обвинителей, которые были учреждены при каждом трибунале и Центральной коллегии государственных обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК. Они осуществляли надзор за расследованием преступлений, поддерживали государственное обвинение по уголовным делам в суде, приносили протесты на незаконные и необоснованные приговоры. Их полномочия не выходили за рамки уголовного процесса и они не были организационно самостоятельным органом.

Разобщенность в работе всех перечисленных органов, отсутствие у них императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов во всей Федерации союзных республик.

Такое положение не могло существовать долго, поскольку правовая система, основанная на общегосударственных декретах и решениях чрезвычайных органов, не обеспечивала главного — единообразия государственного управления и стабильности государственной власти. Вследствие этого она неизбежно должна была быть заменена относительно стабильной системой законов, отвечающих стандартному набору требований. Основа такой системы была заложена Конституцией РСФСР 1918 года.

Новые социально-экономические и политические условия требовали создания специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны, во всех областях жизни Советского государства. По мысли В. И. Ленина, таким органом должна была стать советская прокуратура. В конце 1921 г. он дал указание Д. И. Курскому приступить к подготовке проекта положения о прокуратуре.

Как известно, обсуждение проекта проходило в острой борьбе с местничеством. Уже в процессе подготовки законопроекта высказывались различные точки зрения по вопросам о месте прокуратуры в системе государственных органов, о принципах ее организации и объеме полномочий. Главным был вопрос об отношениях прокуратуры с исполнительными губернскими комитетами. Даже руководство Народного комиссариата юстиции не имело единого мнения по этим вопросам.

26 мая 1922 года III сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре. 28 мая оно было подписано Председателем ВЦИК М. И. Калининым. Положение о прокурорском надзоре стало законом, который вводился в действие с 1 августа 1922 года. Этим Положением законодательно была закреплена независимость прокуроров от местных органов власти (губернских исполкомов) и, следовательно, отвергнут принцип двойного подчинения. Зато оппоненты настояли на отказе от права прокуроров обжаловать в суд незаконные решения исполкомов. Уступка оказалась весьма существенной, и нарождавшаяся советская бюрократия обеспечила себе на долгие годы практическую неуязвимость для средств воздействия прокурорского надзора.

Данный нормативный правовой акт послужил основой для принятия в том же году Положения о прокурорском надзоре в БССР, УССР и АзССР. В них нашли отражение те же принципы организации и деятельности органов прокуратуры.

Именно этим нормативным актом за прокуратурой закрепились те четыре группы полномочий, которые сохранились за ней до сегодняшнего дня лишь с некоторыми изменениями. Это полномочия, касающиеся: а) осуществления надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц; б) непосредственного наблюдения за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью Госполитуправления; в) поддержания обвинения на суде; г) наблюдения за правильностью содержания заключенных под стражей.

Следует отметить, что в СССР предпринимались попытки представить советскую прокуратуру как абсолютно уникальный институт, отвергалась его преемственность с дореволюционной прокуратурой. Между тем, как отмечают специалисты в области

прокурорского надзора, представляется правомерным рассматривать создание советской прокуратуры как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной российской прокуратуры, преодолеть односторонность реформы 1864 года.

Положение о прокурорском надзоре по существу восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени. В начальный период деятельности характерной для нее была ориентация на обеспечение прав и интересов трудящихся. Направленный на места циркуляр Центральной прокуратуры 1-1923 г. предписывал: Поставить основной задачей такое повседневное направление работы прокуратуры, чтобы каждый трудящийся страны знал и понял, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого близкого защитника и охранителя его интересов<sup>1</sup>.

Институт прокурорского надзора за реализацией директив центра возникает как неизбежное проявление центростремительных тенденций на самых первых этапах государственного строительства. Основное внимание прокуратуры концентрируется на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти. Такой подход основывается на понимании того, что правомерное функционирование государственного аппарата невозможно без постоянного контроля за законностью его деятельности. Одним из несомненных достижений тех лет являлся рост доверия к прокуратуре среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам.

Очень важное значение для предупреждения нарушений законности имела большая работа, проводимая прокуратурой по правовой пропаганде, по ликвидации юридической неграмотности работников низового государственного аппарата и широких масс.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов.

Постановлением ЦИК СССР «О Верховном Суде Союза ССР» от 6 июля 1923 года Президиуму ЦИК СССР в связи с

---

<sup>1</sup> Басков В. И. Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Серия 11, «Право». 1999. №1. С. 28–29.

принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик. 23 ноября 1923 года оно было утверждено. В Положении определялись функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР.

В составе Верховного Суда СССР, согласно ст. 40 Конституции, учреждался пост Прокурора Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со ст. 46 Конституции СССР назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. В статье 21 указывалось, что Прокурор и его заместитель состоят при Верховном Суде. Однако Прокурор Верховного Суда СССР занимал самостоятельное положение. С точки зрения существовавшей в то время в СССР триады: Съезд Советов — ЦИК — Президиум ЦИК последний входил в систему представительных органов государственной власти, поскольку чисто исполнительным и распорядительным органом ЦИК являлся Совет Народных Комиссаров (ст. 37 Конституции СССР).

Таким образом, если допустить возможность действия принципа разделения властей в рамках советской системы организации государственной власти, органы прокуратуры оказывались между органами судебной власти, входящими в состав исполнительной власти, и исполнительно-распорядительными органами представительной власти. Что же касается полномочий Прокурора Верховного Суда СССР, то они принципиально, по сравнению с выделенными выше, не изменились. Однако с развитием правоохранительной системы страны Положением о судостроительстве РСФСР 1926 г. на органы прокуратуры были возложены две дополнительные функции. Одна из них — участие в гражданском процессе в целях ограждения интересов государства и трудящихся, расширившая функцию судебного контроля. Вторая — общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью, позже получившая наименование координационной функции.

Конституция СССР 1936 г. впервые закрепила на высшем юридическом уровне такие теперь общеизвестные принципы, как правосудие осуществляется судами (ст. 102), суды независимы и подчиняются только закону (ст. 112). Наличие этих конституционных норм можно было приветствовать. Однако и тогда, когда

Конституция писалась, и после ее принятия в стране существовала и ужесточалась находящаяся в полном противоречии с ней система внесудебной репрессии, а судьи были далеки от независимости. Происходило систематическое вмешательство правящих кругов в сферу правосудия, предопределяющее содержание приговоров по многим политическим делам.

В результате для представителей прокурорского надзора были созданы неприемлемые условия надзора за расследованием такой категории дел, как: о контрреволюционном вредительстве и диверсиях; за измену Родине (шпионаж, выдача тайны, бегство за границу); о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти — их расследование осуществлялось органами государственной безопасности.

Тем не менее, сотрудники прокуратуры пытались обеспечивать соблюдение прав граждан, провозглашенных Конституцией 1936 г., выступали против искажений законности. Такие попытки работников прокуратуры, разумеется, пресекались. Достаточно сказать, что в тридцатые годы было репрессировано несколько сотен прокурорских работников, более 100 человек были расстреляны<sup>1</sup>.

В условиях культа личности Сталина имело место падение авторитета прокуратуры. В эти годы вопреки конституционным установлениям были допущены грубейшие нарушения принципов законности, прав человека, массовые и незаконные репрессии. Они в значительной степени явились результатом принижения значения прокурорского надзора. Прокурор оказался ограниченным в правах по пресечению беззакония вопреки конституционным установлениям и законоположениям, регулирующим прокурорский надзор. Нередко санкции на арест давались без достаточных оснований, а чаще аресты производились вообще без санкции прокурора. Прокурорский надзор был лишен своих правоохранительных функций, особенно при расследовании уголовных дел о наиболее тяжких, так называемых контрреволюционных преступлениях, прокурор был лишен власти в пресечении незаконных репрессий.

Большой ущерб выполнению прокуратурой ее задач по надзору за соблюдением законности причинил А. Я. Вышинский, ко-

---

<sup>1</sup> Басков В. И. Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Серия 11, «Право». 1999. №1. С. 45.



торый на протяжении ряда лет был руководителем прокуратуры и занимал монопольное положение в правовой науке. Меншевик в 1917-м, лично известный И. В. Сталину по совместному участию в революционных выступлениях на Кавказе в 1908 г., он быстро понял, что от него требуется в 1937-м, и со всей революционной страстью стал исполнять волю вождя. С 1936 года доктор юридических наук, а с 1938 г. — академик Академии наук СССР. Возглавив в том же, 1938 году, Институт права Академии наук, А. Я. Вышинский не только лично участвовал в раздувании жесточайших репрессий в стране, но и теоретически их обосновывал. Будучи фактически рупором в вопросах государства и права, он стремился приспособить юридическую науку для оправдания творившихся произвола и беззакония.

В его приказах и указаниях есть немало установок, которые ориентировали прокуроров и следователей на обвинительный уклон, отрицание принципа презумпции невиновности, возложение обязанности доказывания на обвиняемого или подсудимого и т. п.<sup>1</sup>

Ослаблению законности, нарушениям субъективных прав граждан служило утверждение И. В. Сталина, что главная задача законности в период развернутого строительства социализма, в условиях завершённой ликвидации эксплуататорских классов состоит в охране социалистической собственности от хищений, разворовывания, а не в чем-либо ином.

Это узкое ограничение законности в дальнейшем на практике привело к умалению задачи охраны прав граждан. В деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения. Все другие направления деятельности прокуратуры оказались ослабленными. В организационном плане этому способствовала проведенная в 1934 г. перестройка аппарата прокуратуры с отказом от деления его по специальным отраслям прокурорского надзора. Эта перестройка, как прямо указывалось в приказе прокурора Союза ССР от 25 марта 1934 года «О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах», была произведена в целях сосредоточения основного внимания на судебной-следственной деятельности, главное содер-

---

<sup>1</sup> *Амиров З. И.* Становление и развитие органов прокуратуры России во второй половине XIX — начале XX веков (историко-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001. С. 34.

жание которой определялось одной лишь задачей охраны общественной собственности.

Более того, далее в приказе указывалось, что представляется необходимым ликвидировать ныне существующее разделение в структуре органов прокуратуры на общий и судебный надзор, как необходимо ликвидировать и специально выделенное для рассмотрения жалоб и заявлений отдельных лиц существующее в органах прокуратуры Бюро жалоб. Это привело к свертыванию работы органов прокуратуры по общему надзору, что не могло не привести к значительному ухудшению условий охраны прав и свобод граждан.

Одновременно следует признать, что организационное развитие прокуратуры в то время не избежало бюрократических извращений, присущих другим союзным учреждениям. Централизация органов прокуратуры, необходимая для осуществления надзора за исполнением законов, приобрела со временем чрезмерный характер. Это отрицательно отражалось на деятельности Прокуратуры Союза ССР, республиканских прокуратур и подчиненных им прокуроров.

Становление системы органов прокуратуры сопровождалось и другими немалыми трудностями. Наиболее сложной оказалась проблема подбора и профессиональной подготовки кадров.

Процесс централизации прокуратуры и превращения ее в единую систему был полностью завершен лишь в 1936 году.

Конституция СССР 1936 г. впервые закрепила основы прокурорского надзора на высшем уровне законодательства. До этого, в Конституция СССР 1923 г., только упоминалось о Прокуратуре Верховного Суда СССР в главе «О Верховном Суде СССР» (ст. 46, а также ст. 63). Пять статей Конституции 1936 года (статьи 113–117) закрепили задачу высшего надзора за точным исполнением законов. Именно в ней впервые появился термин высший применительно к прокурорскому надзору. Конституция также фиксировала систему прокуратуры, порядок назначения прокуроров и принцип независимости органов прокуратуры от каких бы то ни было местных органов. Это был важный шаг в развитии законодательства о прокурорском надзоре.

Но, как мы видели, прогресс в закреплении организационных основ построения прокуратуры не стал препятствием на пути

беззакония, навязываемого высшими должностными лицами государства.

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры была подчинена общей задаче — победе над немецким фашизмом.

Многие прокуроры и следователи ушли на фронт в действующую армию или в партизанские отряды. Немало из них погибло в боях с немецко-фашистскими захватчиками. Оставшиеся в тылу самоотверженно трудились, выполняя задачи по строгому соблюдению законности. Высококвалифицированные прокуроры и следователи принимали активное участие в судебном процессе над главными военными преступниками.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Потребовалось перестроить работу органов прокуратуры, чтобы обеспечить соблюдение законности в промышленности, в сельском хозяйстве, на транспорте. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности народного добра, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан.

Органы прокуратуры, осуществляя возложенные на них полномочия по опротестованию незаконных и необоснованных решений, как судов, так и внесудебных органов, провели громадную по объему работу в плане реабилитации невинно пострадавших в период культа личности.

Нормы Положения о прокурорском надзоре в СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР 24 мая 1956 года, несколько расширили и конкретизировали полномочия органов прокуратуры, а также законодательно закрепили основные положения о задачах прокурорского надзора и методах его осуществления. Этим были созданы все необходимые условия для усиления прокурорского надзора<sup>1</sup>.

В Положении среди прочих задач высшего надзора за точным исполнением законов была включена охрана политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных

---

<sup>1</sup> Звягинцев А., Орлов Ю. Прокуроры двух эпох. Андрей Вышинский и Роман Руденко. М., 2001. С. 15.

в конституционном порядке, от всяких посягательств (ст. 2 Положения).

Столь широкая компетенция прокуратуры по кругу объектов надзора создавала важные предпосылки для осуществления эффективных мероприятий по охране субъективных прав граждан от нарушений со стороны органов государства, кооперативных и иных общественных организаций и должностных лиц.

Прокурорский надзор, его функции и полномочия были расширены особой направленностью на защиту прав и законных интересов граждан. Приказы Генерального прокурора СССР по основным направлениям деятельности органов прокуратуры обращали внимание на всемерную защиту прав граждан при надзоре за соблюдением законов в деятельности органов государственной власти и управления, органов следствия и дознания, при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах и по другим направлениям государственной и общественной жизни. Осуществляя борьбу с преступностью, органы прокуратуры все более выступали не только как органы обвинения, но и как органы надзора за соблюдением закона и защиты прав и интересов граждан в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий.

Возросла роль надзорной деятельности прокуратуры после наделения в 1963 году органов охраны общественного порядка (МВД) правом осуществления помимо дознания еще и предварительного следствия по значительному кругу уголовных дел.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР, принятая 1 октября 1977 года. В этом Основном законе государства значительное место было уделено расширению и обеспечению прав граждан, введена специальная глава «Государство и личность», сделана попытка не только провозгласить, но и гарантировать провозглашаемые права.

Следует подчеркнуть, что ни одна из прежних конституций нашего государства не уделяла столь большого внимания прокуратуре как одному из государственных органов страны, сколько уделила Конституция СССР 1977 года. Достаточно сказать, что прокуратуре была отведена самостоятельная глава (гл. XXI, ст. 164–168), в которой раскрывались основополагающие принципы не только организации, но и деятельности органов прокуратуры.

Принципу независимости прокуратуры от местных органов соответствовал другой важный принцип, предусмотренный Конституцией СССР, — строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР — его Президиуму (ст. 164). Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР (ст. 113).

Характеризуя законодательство о прокурорском надзоре, принятое в последующие годы, нельзя не обратить внимание на то, что с течением времени в существенной степени расширяются предмет и пределы прокурорского надзора. Это нашло отражение в Законе «О прокуратуре СССР», принятом 30 ноября 1979 года Верховным Советом СССР. Само принятие Закона «О прокуратуре СССР» было обусловлено Конституцией СССР (ст. 168).

В нем впервые было указано, что одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами (ст. 2).

В Законе «О прокуратуре СССР» получил закрепление принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, что было особенно важно для устранения нарушений закона, причин и условий, способствовавших указанным нарушениям. Расширение пределов прокурорского надзора за исполнением законов было особенно необходимым в деле охраны прав и законных интересов граждан.

Для прокуроров и следователей было важно то, что законодатель не только предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона (протест, представление, постановление), но и определил их структуру, содержание, реквизиты, обеспечив тем самым единство такого реагирования.

Правозащитная роль прокуратуры получила значительное расширение в восьмидесятые годы XX столетия с началом широко провозглашенных реформ. Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве в существенной мере способствовало принятие 26 декабря 1990 года Съездом народных депутатов

СССР Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления». Закон значительно расширил сферу прокурорского надзора, включив в предмет надзора законность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.

Подводя итог изложенному обзору законодательного становления органов прокуратуры в советский период, необходимо отметить, что институт прокурорского надзора за реализацией директив центра возникает как неизбежное проявление центростремительных тенденций на самых первых этапах государственного строительства. Основное внимание прокуратуры концентрируется на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти. Такой подход основывается на понимании того, что правомерное функционирование государственного аппарата невозможно без постоянного контроля за законностью его деятельности.

Однако в последующем на развитии прокуратуры и содержания ее деятельности существенно сказались негативные тенденции. Прежде всего, они проистекали, как отмечают специалисты прокурорского надзора, из объективной логики революционного процесса, которая нашла свое специфическое преломление. Вообще направления развития прокуратуры в нашей стране неразрывно связаны с особенностями становления правовой системы, построенной на основе господствовавшей в государстве доктрины позитивного права. Оценивая концепцию социалистического права, теоретики права совершенно справедливо отмечали, что в соответствии с нею юридические нормы являются гарантией политической власти. Право — не больше чем аспект политики, инструмент в руках господствующего класса. Здесь не остается места для частного права, которое претендовало бы на независимость, от каких бы то ни было предвзятых мнений, политических обстоятельств. В этих условиях сфера отношений между гражданами становится все более суженной и частное право уступает господствующее место публичному. Все общественные организации, трудовые коллективы, творческие союзы и другие элементы политической системы, граждане практически не имели никаких прав в контроле за прокуратурой, что не могло не сказаться отрицательно на ее деятельности.

Цели и задачи прокуратуры, правильно сформулированные в общем виде в Законе о прокуратуре СССР, конкретизируясь в приказах и указаниях Генерального прокурора, становились все более расплывчатыми и нечеткими. Множество дополнительных обязанностей, возложенных на прокуратуру, вызывало большую загруженность ее кадров, в то же время отодвигало выполнение основной функции по надзору за законностью, защиты прав и свобод человека и гражданина на второй план. Время требовало перемен.

## **2.2. Положение прокуратуры в период распада СССР**

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры явилась реализация Постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР». В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и со ст. 176 и 179 Конституции РСФСР Верховный Совет РСФСР на базе действовавших на территории России органов прокуратуры начал создавать единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР. С этого момента Прокуратура Союза ССР как самостоятельный государственный орган перестал существовать.

Как отмечается в учебной и специальной литературе, освещающих названный период нашей государственности, в центральных, да и местных органах прокуратуры, стала наблюдаться большая текучесть кадров прокуроров и следователей. Существенно уменьшились авторитет и влияние органов прокуратуры в вопросах укрепления законности и правопорядка. Заметно понизился уровень профессионализма и квалификации прокуроров и следователей. Значительно ухудшилось качество раскрываемости и расследования преступлений.

Переход к новым условиям, естественно, потребовал пересмотра некоторых принципов деятельности прокуратуры, определения ее места и значения в политической системе.

Конечно же, всеобщее стремление к переменам, переходный характер тогдашнего этапа развития российского общества и связанные с этим политические, экономические и социальные трудности не могли не сказаться и на деятельности органов про-

куратуры. Процесс распада СССР, разрушения институтов государственности, аморфность и слабость центральной российской власти, стремление субъектов Федерации, крупных, да и средних предприятий к самостоятельности и максимальной независимости от центра вызвали процесс снижения государственного и общественного потенциала прокуратуры.

24 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы в Российской Федерации, ставшую основополагающим правовым актом, определившим основные критерии для подготовки соответствующего законодательства. Реализация положений Концепции началась сразу же после ее одобрения. Наряду с правильными шагами по реформированию прокуратуры она теоретически обосновала необходимость превращения ее в ходе судебной реформы из многофункционального органа лишь в инструмент уголовного преследования. Началась массированная обработка общественного мнения с целью доказать, что прокуратура — неотъемлемый элемент тоталитарного государства, полувоенная организация. Прокуратура объявлялась виновной за недочеты всей правоохранительной системы в борьбе с преступностью.

С учетом положений Концепции был принят Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации», который начал действовать с 18 февраля 1992 г. Этот закон трансформировал содержание и назначение прокурорского надзора в уголовном и гражданском судопроизводстве, отводя прокурорам роль стороны при рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, одновременно сохраняя за прокурорами право опротестовывать незаконные и необоснованные судебные решения. В то же время, Закон сохранил традиционно сложившиеся отрасли надзора за точным и единообразным исполнением законов.

Особое внимание в Законе уделялось правозащитной роли прокуратуры. Одной из центральных задач было сформулировано обеспечение социальной и правовой защиты граждан, реальное обеспечение их прав и свобод.

В соответствии с Законом Генеральный прокурор в своем приказе от 11 марта 1992 г. №2 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» определил приоритетную задачу органов прокуратуры: проявление особой заботы о гражданах, нуждающихся в особой социальной и правовой охране, — несовер-



шеннолетних, инвалидах, многодетных родителях, лицах, находящихся под опекой или попечительством.

Однако с момента принятия названного закона органы прокуратуры пережили немало драматических моментов. Государственная политика, проводимая в отношении этого института правоохранительной системы, отнюдь не отличалась последовательностью. Сторонники концепции ограничения функций прокуратуры брали за образец западные модели. Необходимо отметить, что эти попытки в какой-то мере увенчались успехом.

Напомним лишь самые основные законодательные новеллы сформированной правовой базы для деятельности прокуратуры.

В законодательстве прокурорский надзор стал называться не высшим, как в течение многих лет до этого, а просто надзором, что терминологически уравнивало его с надзорными органами исполнительной власти.

В Конституции Российской Федерации 1993 г., в отличие от ранее действовавшей, не стало главы о прокуратуре. В действующей Конституции прокуратуре посвящена лишь одна статья — ст. 129, которая находится в главе седьмой «Судебная власть». Хотя прокуратура, как известно, не входит в судебную систему.

Генеральный прокурор Российской Федерации не включен в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишен права обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия правовых актов Конституции России.

Конституция не закрепила функции прокуратуры, а ее статус, в отличие от органов судебной власти, определяется не конституционным, а обычным федеральным законом.

Одновременно в Конституции Российской Федерации 1993 г. впервые в истории российского государства была введена специальная глава о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. Кроме того, было провозглашено, что права и свободы человека и гражданина являются главным ориентиром законотворчества и правоприменительной практики. Согласно ст. 18 Конституции России именно они определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Здесь же называется основной механизм обеспечения прав и свобод — правосудие.

Из такого конституционного подхода следует, что в правозащитной деятельности участвуют в той или иной мере все ветви государственной власти. Такая установка также дает основание констатировать возрастание правозащитной функции органов прокуратуры, поскольку осуществление отмеченных конституционных прав и свобод невозможно без строгого и неуклонного исполнения законов, а деятельность прокуратуры и, прежде всего, прокурорский надзор — одна из гарантий соблюдения прав и свобод человека.

Обобщение оценок происходивших изменений позволяет говорить, что в ходе проводимых реформ наряду с положительными новациями были допущены серьезные упущения. На фоне обострения социально-политических проблем, проявлений сепаратизма и правового нигилизма государство в ходе перехода от одних законов к другим столкнулось с существенными трудностями и издержками и в правовой сфере.

Законодателю стало понятно, что намеченные реформы не могут быть успешно проведены без реформирования правоохранительной системы, обновления ее кадровой структуры и нормативной регламентации ее деятельности. В полной мере это касалось российской прокуратуры.

Закон о прокуратуре, как отмечалось выше, вступил в силу в 1992 году, то есть, до принятия Конституции РФ 1993 года. Новые положения Конституции потребовали их учета в законодательстве о прокуратуре, в связи с чем, в ноябре 1995 года вышла в свет новая редакция Закона о прокуратуре. В новой редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», подчеркивалось, что органы прокуратуры образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на территории государства законов.

Измененный Закон о прокуратуре РФ по-новому подошел к организации прокурорского надзора. Хотя на первом плане и осталось обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, однако ядром прокурорской деятельности стала защита прав и свобод человека и гражданина. Безусловно, была сохранена и такая важнейшая функция, как защита средствами прокурорского надзора охраняемых законом интересов общества и государства.

В Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» была включена самостоятельная глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», и, таким образом, данное направление надзорной деятельности получило законодательное оформление. Статьи главы содержат определение предмета надзора (ст. 26), характеристику полномочий, основных применяемых в целях защиты прав и свобод актов прокурорского реагирования (ст. 27–28).

Законодательное признание самостоятельности надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как направления деятельности прокуратуры расценивалось свидетельством осуществления законодателем практических шагов по реализации программной установки правового государства о приоритете интересов личности в системе защищаемых законом ценностей.

Таким образом, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина стал полноправной отраслью прокурорского надзора. Ему был определен собственный предмет надзора. Его характеризуют комплекс полномочий прокурора, не поглощаемый полномочиями других отраслей прокурорского надзора, средства и формы прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина.

При этом отмечалось, что возложение на прокуратуру защиты как прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства не содержит в себе какого-либо противоречия, поскольку интересы государства и его граждан представляют органическое единство.

Говоря о задачах, стоящих перед прокурорами, Закон определил, что они заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, охраны социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, суверенных прав Российской Федерации и республик в ее составе, прав других национально-государственных и административно-территориальных образований, общественных и политических организаций и движений.

Общенадзорные функции прокуратуры не только не свертывались (к чему стремились разработчики Концепции судебной реформы), напротив, общий надзор остался действенным средством устранения нарушений законности.

Закон установил, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, налоговой полиции<sup>1</sup>, таможенной службы и других правоохранительных органов (ст. 8).

Была усилена и одна из важнейших функций прокуратуры — функция уголовного преследования.

Впервые в законодательство включена норма, гласящая о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Властные функции прокуратуры, о целесообразности которых велись напряженные дискуссии, были теперь закреплены в законодательстве. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, — говорится в Законе, — подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Были расширены полномочия Генеральной прокуратуры РФ. Например, ст. 9 Закона закрепила право прокуроров участвовать в правотворческой деятельности. В п. 3 ст. 24 Закона устанавливается, что в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента РФ.

Укреплено организационно городское (районное) звено. Некоторые изменения внесены в раздел Закона «Кадры органов и учреждений прокуратуры». Присягу в соответствии с новой редакцией Закона обязывались принимать не только прокуроры, но и следователи, впервые назначаемые на должность. В Закон включен текст присяги.

Однако нападки противников прокуратуры продолжались. Одним из главных аргументов при этом выдвигалось утверждение о том, что прокуратура по своей сути не способна вписаться в демократическое общество и потому является тормозом на пути общественного прогресса. Генеральная прокуратура РФ вынуждена была инициировать при содействии Совета Европы многостороннюю встречу по теме: «Прокуратура в правовом государстве», которая состоялась в Москве 8-9 сентября 1997 года. В выводах по итогам данной встречи, в частности, говорилось:

---

<sup>1</sup> На тот период налоговая полиция являлась самостоятельным правоохранительным органом, но позже была упразднена.

«Констатируя, что если конституционный статус и компетенция этого института могут различаться в зависимости от страны, ее истории, правовой культуры и хода институциональной реформы, то главным является, что этот институт находит свое место в демократическом обществе, основанном на принципе разделения властей и верховенства права»<sup>1</sup>.

Публикации этого времени сторонников сохранения и усиления власти прокурора изобилуют доводами развала общества, препятствием которому может служить, в том числе и прокуратура. О. Виноградов, в частности, пишет: «... общество все больше теряет управляемость, а жизнь — признаки цивилизованности. Отключенные от энергоснабжения стратегические объекты, замерзающие в нетопленных домах люди, баллотирующиеся в президенты субъекта федерации государственные преступники, невиданное по размаху и бесстыдству воровство, толпы не получающих денежное содержание — вот лишь некоторые признаки качества нынешней жизни.

...Институт прокурорского надзора является бельмом на глазу у нынешних реформаторов правоохранительной системы потому, что он последний рубеж на пути нашествия частного эгоизма, способного разрушить и саму российскую государственность»<sup>2</sup>.

Несмотря на оказываемое давление, прокуратура устояла, а вновь принимаемые законы были направлены на укрепление ее статуса.

17 февраля 1999 г. вступил в силу новый Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Требую и ожидая от прокуроров повышения эффективности прокурорского надзора, пресекающего и устраняющего нарушения законов, активно влияющего на состояние борьбы с преступностью, государство естественно, должно и обязано было вооружить их такими полномочиями, которые соответствуют решаемым ими задачам, и обеспечить условия службы, адекватные ее сложному, а порой и опасному характеру. При этом часть законодательных мер, внесенных в принятый Закон и направленных

---

<sup>1</sup> См.: Выводы Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. 1997. №3. С. 4.

<sup>2</sup> Виноградов О. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 1997. № 4. С. 21.

на решение отмеченных задач, имели концептуальный характер. Прежде всего — это расширение полномочий прокуроров за счет возложения на них надзора за исполнением Конституции Российской Федерации, что обуславливалось следующими обстоятельствами.

На момент принятия изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в системе государственного механизма отсутствовал орган, осуществляющий крайне необходимый повседневный надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, и ни один орган такой надзор не осуществлял. Однако практика свидетельствовала, что в государстве допускались многочисленные факты нарушений федерального законодательства органами власти субъектов Федерации. Ими ущемлялись конституционные права и свободы граждан, права хозяйствующих субъектов, стратегические интересы государства.

Обеспечить устранение нарушений Конституции как закона прямого действия, по замыслу разработчиков данного проекта, может и должна российская прокуратура, имеющая достаточный для этого правовой инструментарий и обладающая необходимым опытом эффективного реагирования на нарушения законов.

Это и определило необходимость внесения в Закон о прокуратуре дополнения, устанавливающего, что органы прокуратуры осуществляют надзор не только за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, но и за соблюдением федеральной Конституции.

Второй момент, имеющий концептуальное значение: эффективный прокурорский надзор возможен лишь в условиях гарантированной законом независимости прокуроров, являющейся одним из основополагающих принципов прокурорской деятельности. Прокурорский надзор, зависимый от каких-либо органов власти, просто невозможен. Между тем, практика последних лет показывала, что независимость прокуроров была существенно ограничена установленным Законом сроком их полномочий.

Новый Закон исключил положения, устанавливающие назначение прокуроров на определенный срок (ст. 13 и 48 Федерального закона), что нейтрализовало один из существенных факторов, предопределяющих зависимость прокуроров от местной власти.

Необходимо подчеркнуть, что отказ от установленного срока полномочий прокуроров не означал их несменяемость, подобно тому, как это распространяется на судей. По основаниям, установленным трудовым законодательством и Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», они могли быть уволены Генеральным прокурором России в любое время, если для этого имелись соответствующие основания.

В те годы сложилось крайне неблагоприятное положение с реальным исполнением судебных решений. Многие решения оставались неисполненными, а нарушенные права физических и юридических лиц — фактически не защищенными. Прокуратура не вправе была вмешиваться в эту ненормальную ситуацию. Принятие законов об исполнительном производстве и о судебных приставах явилось основанием для постановки вопроса о новом направлении прокурорской деятельности — надзоре за исполнением законов судебными приставами. Закон закрепил это положение.

Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (1999) дополнил перечень мер прокурорского реагирования предостережением о недопустимости нарушения закона, объявляемым в письменной форме. Это — мера профилактического воздействия, которая применялась прокурорами ранее, однако затем была исключена из правовых средств прокурорского реагирования. Восстановлена она для применения в тех случаях, когда имеются сведения о готовящемся нарушении закона, совершение которого необходимо предотвратить.

Прокуратура является властно-распорядительным, наделенным необходимыми императивными полномочиями органом, она действует от имени держателя верховной власти в государстве. Только при условии своевременного и правильного исполнения предписаний прокурора можно обеспечить точное и единообразное соблюдение законов в стране.

Очень важным и своевременным явилось внесение изменений и дополнений в ст. 21 «Предмет надзора». Дело в том, что в действовавшем до этого законе о прокуратуре вне прокурорского надзора оказались органы управления, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций, что привело к массовым нарушениям конституционных прав граждан. Этот пробел указанными дополнениями был устранен.

Закон о прокуратуре содержит предписание о том, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Данные положения закона до сих пор комментируются как запрет на проведение проверок ради проверок, поскольку прокурорский надзор должен применяться только тогда, когда нарушен закон. В настоящее время такой запрет подвергается сомнению, и мы вернемся к нему при рассмотрении соотношения прокурорского надзора и государственного контроля.

С внесением изменений и дополнений в Закон о прокуратуре изменилась и направленность прокурорского надзора. В частности, было существенно ограничено вмешательство в экономическую деятельность и центр внимания прокуроров переместился в сторону защиты прав и свобод человека и гражданина, закреплена и приоритет личности человека, его прав и свобод, в отличие от приоритетной защиты интересов государства и общества, существовавшей в советский период развития нашего государства.

В надзорной деятельности прокурор руководствуется конституционным принципом равенства всех перед законом, гарантированного государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В то же время, Закон о прокуратуре РФ практически не регламентирует деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов органами следствия и дознания, отсылая к уголовно-процессуальному законодательству. По мнению авторов, отнести это к недостаткам регулирования деятельности прокуратуры не следует, поскольку такая деятельность весьма многогранна и дублирование полномочий прокурора в Законе о прокуратуре наряду с уголовно-процессуальным законодательством представляется нецелесообразным.

Новый Уголовно-процессуальный кодекс РФ Государственная Дума РФ приняла 22 ноября 2001 года. В этом новом источнике уголовно-процессуального законодательства, вступившем в силу



с 1 июля 2002 года, процессуальный статус прокурора претерпел серьезные изменения.

Первоначально данный документ закреплял правовой статус прокурора как организатора предварительного расследования, имеющего обширные процессуальные полномочия.

По УПК прокурор — это сторона обвинения, должностное лицо, осуществляющее функцию уголовного преследования. При этом обвинение и уголовное преследование толкуются в УПК как тождественные понятия (п. п. 6, 45, 47 ст. 5); а уголовное преследование, осуществляемое также следователем, органом дознания и дознавателем (ст. 21), рассматривается как деятельность, осуществляемая с целью изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5).

Ряд важных положений в новом УПК РФ касался и касается права прокурора отказаться от продолжения уголовного преследования.

Изначально УПК предоставлял прокурору право давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственного или иного процессуального действия, которое допускается только на основании судебного решения. Таким образом, следователь и дознаватель не могли самостоятельно обратиться к судье с ходатайством о проведении следственного или иного процессуального действия, минуя прокурора, а это означало, что прокурор по-прежнему санкционировал проведение тех процессуальных действий, которыми существенно ограничиваются права и свободы участников уголовного судопроизводства.

Еще одной новеллой нового закона являлось возложение на прокурора обязанности по вручению обвиняемому, а также защитнику и потерпевшему, если они об этом ходатайствуют, копии обвинительного заключения (ст. 222). Известно, что до принятия нового УПК, вручение обвиняемому копии обвинительного заключения (более она не вручалась никому, и это затрудняло осуществление защитником и потерпевшим их процессуальных функций) являлось обязанностью суда, и эта обязанность неоднократно критиковалась как свидетельствующая о выполнении судом обвинительных полномочий. Поэтому рассматриваемое изменение было воспринято одобрительно, так же как и осво-

бождение председательствующего от обязанности оглашать обвинительное заключение.

Широко обсуждалось и новое требование, содержащееся в ст. 246 УПК РФ, об обязательном участии в судебном разбирательстве по всем делам публичного и частно-публичного обвинения государственного обвинителя. Новым для УПК РФ была возможность участвовать в суде в качестве государственного обвинителя не только должностному лицу прокуратуры, но и по поручению прокурора представителю органа дознания. Предполагалось, что это новшество поможет снять то напряжение, которое могло возникнуть в связи с необходимостью обеспечить участие прокуроров в судебных заседаниях по всем уголовным делам.

Были в принятом УПК РФ и другие новеллы, регламентирующие процессуальный статус прокурора и его взаимоотношения, как с субъектами досудебного производства, так и с судом. Однако в последующем в УПК РФ вносились и в настоящее время систематически продолжают вноситься все новые изменения, которые, в целом, умаляют роль прокурора в руководстве предварительным расследованием, а, в особенности, предварительным следствием, о чем будет сказано далее при обсуждении возможных путей совершенствования деятельности прокуратуры на современном этапе.

Закон «О прокуратуре РФ» так же, как и другое законодательство, подвергался дальнейшим корректировкам в соответствии с которыми, например, Генеральный прокурор Российской Федерации вновь стал назначаться Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на срок 5 лет. Другие изменения касались частных вопросов и в данной работе не рассматриваются.

Таким образом, период распада СССР и формирования нового государства оказался непростым для прокуратуры. Проводившаяся реформа всего государственного устройства и правоохранительных органов, в том числе первоначально была направлена на умаление роли института прокуратуры, вплоть до полного его упразднения. Однако, доводы сторонников сохранения органа осуществления прокурорского надзора возобладали, и статус прокуратуры был закреплен новым законом о прокуратуре, в который по мере продолжения правовой реформы вносились и вносятся изменения и дополнения, по-разному влияющие на право-

вое положение и полномочия прокуратуры, ее место в системе органов государственной власти.

### **2.3. Место прокуратуры в современной системе органов государственной власти**

Подводя итог проделанной работе по укреплению власти прокурора в период активных реформ, авторы одного из учебников отмечают: «При всей ее (прокуратуры) традиционной заангажированности она уже далеко не та по содержательной и функциональной сущности, что была даже несколько лет назад. Меняются диапазон ее государственного предназначения, приоритеты надзора, место прокуратуры в системе властных координат. Достаточно фрагментарного взгляда на тексты ныне действующего и прошлого «доперестроечного» законов о прокуратуре, чтобы узреть существенную трансформацию органов прокурорского надзора»<sup>1</sup>.

Судебная реформа продолжается, совершенствуются основы правового государства, в связи с чем немаловажно определить место прокуратуры в системе других государственных органов, в политической системе нашего общества, ее взаимоотношения с органами государственной власти. Основы такого взаимоотношения закреплены в действующих законах. Напомним основные положения.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных властей, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, общественных объединений. Основой этой независимости является принцип разделения властей и строгое соответствие деятельности прокуратуры законам Российской Федерации.

Согласно этому же закону Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры осуществляют свои полномочия по координации деятельности по борьбе с преступностью на основе Положения, утвержденного Президентом Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2005. С. 458.

рации. Там же определено, что Генеральный прокурор ежегодно представляет Президенту страны доклад о состоянии законности и правопорядка и о проделанной им работе по их укреплению.

Говоря о взаимоотношениях прокуратуры с законодательными органами государства, укажем, что к основным формам парламентского контроля за деятельностью прокуратуры традиционно относят: депутатские запросы; парламентские слушания; отчеты, доклады и сообщения Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей; депутатские расследования. Хотя институт депутатского запроса не предусмотрен в ныне действующей Конституции, депутаты Государственной Думы, считая его традиционным элементом парламентаризма, включили право депутата обращаться с запросом к Правительству, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В соответствии с п. 6 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и проделанной работе по их укреплению не только Президенту, но и палатам Федерального Собрания.

Конституция РФ указывает конкретный орган государственной власти, выполняющий функции борьбы с преступностью. Им является Правительство Российской Федерации (ст. 114). Обеспечение в стране законности и правопорядка является его конституционной обязанностью. В осуществлении этой своей функции Правительство не может не опираться на правоохранительные органы, и, в частности, на прокуратуру. Прокуратура, в свою очередь, нуждается в помощи со стороны Правительства. Неспроста в сложной системе правоохранительных органов Российской Федерации координирующая роль по организации борьбы с преступностью возложена на прокуратуру.

Отправной точкой при решении вопросов взаимоотношений прокуратуры с исполнительной властью должны служить Конституция РФ, Закон о прокуратуре и другие федеральные законы,

которые составляют правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации. Опираясь на нормы действующего законодательства, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, ведомствами, исполнительными органами субъектов Федерации и т. д. В предмет надзора не входят постановления и распоряжения Правительства РФ. Контроль за исполнением этих нормативных актов осуществляет система контрольных органов Администрации Президента и Правительства, с которыми органы прокуратуры при необходимости взаимодействуют.

Административно-властный характер полномочий прокурора в надзоре за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и исполнение уголовных и административных наказаний, иногда способствует формированию ошибочного взгляда на прокуратуру как на орган исполнительной власти.

Несмотря на, казалось бы, устоявшееся мнение о том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти, иногда по-прежнему возникают попытки аргументировать вхождение прокуратуры то в одну, то в другую разновидность власти.

Например, Конституция РФ норму о прокуратуре закрепляет в разделе, посвященном судебной власти (гл. 7, ст. 129), что многим дает основание относить ее к этой ветви власти. Да, по направлениям своей деятельности и по выполняемым функциям прокуратура наиболее близка к судебной власти, но прокуратура никогда не была и не является частью судебной системы и судебной власти. Принцип «разделения властей» конституционно установил приоритетное право именно судебной власти, а не прокуратуры, осуществлять судебный контроль за законностью. И мы видим, что по мере развития судебной системы, часть полномочий прокуратуры в области надзора за законностью передана судебной власти.

Существует точка зрения (профессор В. Ломовский), в соответствии с которой прокуратура должна находиться при законодательной власти России. Аргументируется данное утверждение тем, что «верховная законодательная власть после принятия законов не может, как и не должна, оставаться безучастной к их исполнению. Поэтому она сохраняет за собой функцию обеспечения единства

законности, выполняет ее непосредственно, а также с помощью Конституционного Суда, Уполномоченного по правам человека, Правительства, всей исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также через прокуратуру, которой она передает большую часть принадлежащих ей функций, оставляя за собой право и обязанность на ее осуществление, в том числе с целью обеспечения единства законности в деятельности прокуратуры»<sup>1</sup>. Отнесение прокуратуры к законодательной власти является весьма спорным утверждением, так как ни в одном нормативном акте РФ не закреплены и не обозначены функции прокуратуры как участника законотворческой деятельности.

Помимо суждений о принадлежности прокуратуры к той или иной ветви власти, сегодня, по-прежнему, в средствах массовой информации и в политических кругах продолжает обсуждаться точка зрения о целесообразности сохранения прокуратуры вообще как самостоятельного органа государственной власти. Таковую позицию нельзя назвать новой, поскольку и ранее поднимался вопрос об этом. Сторонники упразднения прокуратуры предлагают ее превращение в департамент (управление) Министерства юстиции, отнесение тем самым прокуратуры к органам исполнительной власти. Изучение аргументации такой позиции и ознакомление с суждениями противной стороны позволяет согласиться с предположением о том, что логика противников прокуратуры сводится к следующему. Любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, то она является составной частью исполнительной власти и должна влиться в Министерство юстиции.

При этом не принимается во внимание, что прокуратура с ее функциями в чистом виде не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. Исторический опыт становления прокуратуры тоже не учитывается. Хотя еще к 1993 г. Совет Европы в Венской декларации закрепил положение о том, что прокуратуры стран Европы должны быть независимы от полиции, судебной системы, правительства (исполнительной власти). В связи с предложением отнести прокуратуру к органам исполнительной

---

<sup>1</sup> *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. №9. С. 21.

власти у специалистов в области прокурорского надзора возникает ряд вопросов. Какова будет эффективность надзора одной из структур исполнительной власти за законностью деятельности других структур той же системы? Смогут ли зависимые от этой структуры чиновники объективно и беспристрастно выявлять и, главное, не скрывать, а официально фиксировать нарушения законов? И не только фиксировать, но добиваться их устранения, хотя бы в большинстве случаев, как сегодня это делают прокуроры? Чем в своей деятельности станут руководствоваться чиновники исполнительной власти: законом или указаниями и требованиями вышестоящих, нередко коррумпированных, чиновников?

В учебной литературе М. В. Баглай, бывший председатель Конституционного Суда РФ, выделяет так называемые независимые по статусу органы государственной власти, не делая из этого никакой проблемы. «Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей — законодательную, исполнительную, судебную. В то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами»<sup>1</sup>. К ним наряду с Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией, Уполномоченным по правам человека, Академией наук он относит и Прокуратуру РФ.

Прокуратура действительно не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. И это, как представляется, нужно относить не к недостаткам, а к достоинствам прокуратуры. История показывает, что именно «невхождение» прокуратуры ни в одну из ветвей власти в условиях советской, а затем и российской государственности дало ей возможность при выполнении возложенных функций быть самостоятельным и независимым органом.

Прокуратура взаимодействует с исполнительной властью как самостоятельный государственный институт, обеспечивающий исполнение законов, принятых законодательной властью. Но при этом органам прокуратуры не присущ ни один из характерных признаков исполнительной власти. Более того, вся деятельность органов этой власти по исполнению законов поднадзорна про-

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Чуглазов Г.* Прокуратура в системе органов государственной власти // *Законность.* 2003. №2. С. 31.

куратуре, следовательно, прокуратура не относится и не может быть отнесена к исполнительной ветви государственной власти.

Судебная реформа 90-х годов XX века, имеющая в качестве конечной задачи создание сильной и независимой судебной власти, не могла не затронуть взаимодействующие с ней органы правоохранительной системы, прежде всего, прокуратуру. Однако, суды и прокуратуру неправильно как объединять, так и противопоставлять.

Говоря о судебной реформе, о взаимоотношениях прокуратуры и суда, Ю. И. Скуратов, в период занятия поста Генерального прокурора РФ, отмечал, что как проводник законности прокуратура кровно заинтересована в сильной независимой судебной власти и в том, чтобы эта власть в полной мере выполняла ту роль, которую должно играть правосудие в нормальном гражданском обществе и правовом государстве. «Во всех случаях, — подчеркивал он, — окончательное решение по документам прокурора принимается судом. И поскольку именно суд делает вывод о правомерности или необоснованности прокурорской оценки, надзор прокуратуры может выступать гарантом законности лишь в той мере, в какой он опирается на судебную власть и поддерживает ее... В России есть серьезная база для того, чтобы обе эти системы успешно взаимодействовали в интересах укрепления законности»<sup>1</sup>.

В процессе правовой реформы на суд были переложены некоторые полномочия, которые ранее длительное время выполняла прокуратура.

Ст. 29 действующего УПК РФ устанавливает, что только суд в ходе досудебного производства правомочен принимать решения о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога; продлении срока содержания под стражей; помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинский или психиатрический стационар для проведения, соответственно, судебно-медицинской или психиатрической экспертизы; производстве осмотра жилого помещения при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; производстве обыска и выемки в жилище, производстве личного обыска; производстве выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных

---

<sup>1</sup> Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в РФ // Законность. 1997. №3. С. 6—7.



организациях; наложении ареста на корреспонденцию и выемке ее в почтово-телеграфных учреждениях; наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в кредитных организациях; временном отстранении обвиняемого от должности; контроле телефонных и иных переговоров.

В данном случае мы видим реализацию тех положений Концепции судебной реформы в РФ, в соответствии с которыми предполагалось санкционирование только судебной властью решений органа расследования о проведении следственных действий, существенно ограничивающих конституционные права граждан. В то же время, это ни в коей мере не свидетельствует о ликвидации прокурорского надзора и освобождении прокурора от ответственности за законность решений органов расследования. Г. Чуглазов в этой связи указывает «...закономерный для строительства правового государства выход судебной власти за законностью, соблюдением прав и свобод граждан на определенное ему конституцией место, на наш взгляд, ни в коем случае не означает, что независимый прокурорский надзор себя исчерпал или исчерпает в будущем»<sup>1</sup>.

Выделяя суд, судебную власть как главный орган защиты права, Президент РФ изначально подчеркивал, что «интересы борьбы с преступностью требуют проведения единой правовой политики всеми органами и должностными лицами, наделенными правом уголовного преследования, будь то дознаватель или следователь, прокурор или судья»<sup>2</sup>.

В то же время, Закон о прокуратуре РФ, как ранее уже отмечалось, практически не регламентирует деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов органами следствия и дознания, отсылая к уголовно-процессуальному законодательству. Положения же данного законодательства не всегда позволяют четко трактовать полномочия прокурора в той или иной области своей деятельности и, в частности, во взаимодействии с органами следствия и дознания, являющимися важными органами исполнительной власти в сфере борьбы с преступностью. С момента

---

<sup>1</sup> Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. №2. С. 30.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Об укреплении российского государства» // Российская газета. 1994, 25 февраля.

же создания нового специализированного органа — Следственного комитета РФ (2011) — в регламентации функций прокурора и руководителя следственного органа возникли новые проблемы, затрудняющие определение современной роли прокуратуры в системе этих органов.

Например, закрепляя за прокурором право надзора за деятельностью указанных органов и право осуществления уголовного преследования, законодатель не проводит четкой грани между содержанием этих разных направлений деятельности прокуратуры. Такое положение, естественно, порождает разные суждения о содержании обозначенной деятельности и месте прокурора при ее осуществлении<sup>1</sup>.

Тем не менее, роль прокуратуры в становлении демократического правового федеративного государства в России определяется тем, что она представляет собой необходимый и достаточно надежно работающий механизм формирующейся системы разделения и взаимодействия властей. В наших условиях она является одним из элементов системы «сдержек и противовесов», устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили (законодательной, исполнительной, судебной властей). В то же время, организационно прокуратура не входит ни в одну из ветвей государственной власти и ни в коей мере не превращается в некую особую (контрольную или какую-либо иную) власть. Все ветви власти взаимодействуют между собой и как единая государственная власть заинтересованы в сохранении и укреплении законности, обеспечить которую и призвана прокуратура. Без соблюдения законности не может быть сильной, эффективно выполняющей свои задачи государственной власти.

---

<sup>1</sup> См., например: *Бессарабов В. Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М., 2006. С. 296–297; *Настольная книга прокурора.* Коллектив авторов. М., 2002. С. 38–39; *Амирбеков К.* Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // *Законность.* 2012. №6. С. 67; *Ратьков А. Н.* Содержание уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой в процессе досудебного производства // *Философия и социальная динамика XXI века: проблемы и перспективы:* сб. ст. II межд. конф. Омск, 2007. Ч. 2. С. 245–251; *Он же:* Содержание процессуальной деятельности прокурора при осуществлении уголовного преследования // *Актуальные проблемы права в XXI веке:* Сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 251–253.

# ● РАЗДЕЛ II

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### ГЛАВА I ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР — ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

#### 1.1. Сущность и задачи прокурорского надзора в России

**П**рокуратура Российской Федерации единая Федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории. В то же время, как заявил Президент Российской Федерации, выступая на Всероссийском совещании прокуроров 21 января 2005 года «...прокуратура олицетворяет силу и справедливость государства, является одним из самых мощных и влиятельных звеньев правоохранительной системы»<sup>1</sup>.

Основная цель, стоящая перед прокуратурой, определена Законом о прокуратуре — обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражд-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2005. 22 января.

данина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В этом определяется сущность прокурорского надзора.

Таким образом, прокурорский надзор — это осуществляемая от имени государства на основе единства, централизации и независимости от чьего-либо влияния деятельность Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, направленная на соблюдение Конституции и обеспечение законности в различных сферах государственного и социально-экономического развития, путем выявления нарушений законов, принятия мер к их устранению и привлечению к ответственности нарушителей.

В Законе о прокуратуре отражены основные принципы организации деятельности прокуратуры — единство системы, централизация, содержание, цель и методы прокурорского надзора.

Принципы существенно отличают прокурорский надзор от всех иных форм государственной деятельности.

Место прокуратуры в государственном механизме России находит свое предметное воплощение в реализуемых ею функциях. Они представляют собой основные направления деятельности прокуратуры, осуществляемые с использованием специфических форм и методов в рамках точно очерченных полномочий. Прокурорский надзор, как принято считать, не подменяет ведомственный или государственный контроль и не вмешивается в экономическую деятельность предприятий и учреждений. Он призван защищать права и свободы граждан, охраняемые законом интересы общества и государства.

Для достижения указанных целей прокуратура Российской Федерации осуществляет следующие функции:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, 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 на указанными выше органами власти, а также органами управ-

ления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

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

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- 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;

- участие в уголовном и других видах судопроизводства, поддержание государственного обвинения, обжалование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участие в правотворческой деятельности;

- выпуск специальных изданий.

Таким образом, прокурорский надзор распространяется на все сферы жизни и деятельности человека, общества и государств, урегулированные законом. Как показывает практика, наибольшее количество правонарушений допускается в социальной, трудовой, экономической и экологической сферах, на устранение которых и нацелен прокурорский надзор.

Перечень функций прокуратуры на различных этапах развития государства не оставался неизменным. Он постоянно видоизменялся, поскольку напрямую зависит от социальных и правовых условий развития общества и государства.

Обозначая функции прокуратуры, законодатель тем самым установил предмет, пределы и правовые средства прокурорского надзора, закрепив их в Законе о прокуратуре.

Отдельные нормы, преимущественно определяющие задачи и надзорную функцию прокуроров в соответствующих сферах правовых отношений, содержатся в Уголовно-процессуальном, Уголовно-исполнительном, Гражданском процессуальном, Арбитражном процессуальном кодексах Российской Федерации,

Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и ряде других нормативных актов.

Подчеркивая особую значимость для охраны прав и интересов граждан и в целом общества тех или иных видов деятельности, законодатель счел необходимым специально указать в ряде законов о возложении на прокуратуру надзора за их исполнением. К ним относятся: Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 51); Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 21); Федеральный закон «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (п. 5 ст. 38); Федеральный закон «О внешней разведке» (ст. 25).

Следует также иметь в виду, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации прокуратура и законодательство о прокуратуре относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Поэтому все иные способы и средства нормативной регламентации каких-либо аспектов организации и деятельности прокуратуры в случае их противоречия или несоответствия закону недействительны и не подлежат применению.

Правовые основы деятельности прокуратуры определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими федеральными законами, действующими на территории России, а также указами Президента России, обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Согласно ст. 3 Закона о прокуратуре, организация и порядок деятельности прокуратуры России, помимо Конституции Российской Федерации и федеральных законов, определяются также международными договорами Российской Федерации, в частности, Договором об оказании правовой помощи и о правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

Закон о прокуратуре возлагает на Генеральную прокуратуру осуществление в пределах своей компетенции прямых связей с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничества с ними путем заключения межведомственных соглашений по вопросам оказания правовой помощи и борьбы с преступностью, участия в разработке международных договоров Российской Федерации (ст. 2). Сотрудничество с органами прокуратуры государств ближнего и дальнего

зарубежья — одно из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Оно осуществляется в целях взаимодействия, объединения усилий в сдерживании и преодолении организованной, транснациональной преступности, преступлений террористического характера, иных правонарушений в сфере экономики, экологии, затрагивающих интересы не только России, но и всего мирового сообщества.

Прокуратура Российской Федерации, сообразно специфике ее деятельности, исполняет поручения компетентных органов стран, с которыми Россия состоит в договорных отношениях, осуществляет в соответствии с нормами российского законодательства и принципами международного права уголовное преследование против собственных граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории запрашиваемого государства.

К другим законодательным актам, регулирующим правоотношения в сфере прокурорского надзора и определяющим его предмет, следует отнести законы о безопасности, о государственной границе, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной тайне, о чрезвычайном положении и целый ряд иных нормативных актов, в которых в качестве самостоятельных норм и правил содержатся правообразующие положения:

- о надзоре за законностью деятельности органов государственной власти и управления, осуществляемом Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами;
- о необходимости согласования тех или иных правил, принимаемых соответствующими органами, с Генеральной прокуратурой;
- о надзоре прокурора за законностью принимаемых решений.

Составной частью Закона о прокуратуре являются нормы, регламентирующие процессуальную деятельность прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве. При этом Закон о прокуратуре устанавливает, что полномочия прокуроров, участвующих в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации и, таким образом, соответствующие нормы УПК, ГПК и АПК РФ также включаются в общую систему законодательства, регламентирующего деятельность прокуратуры. Например, уголовно-процессуальное

законодательство устанавливает, что прокурор на всех стадиях уголовного судопроизводства обязан своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили.

В соответствии с Законом о прокуратуре Генеральный прокурор наделен правом издавать приказы, распоряжения, положения и инструкции, давать указания, обязательные для всех органов прокуратуры. Он правомочен единолично принять решение об отмене или изменении незаконного или необоснованного решения, принятого нижестоящим прокурором. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона подлежат обязательному исполнению должностными лицами, в чей адрес они направлены.

На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами (ст. 3 Закона о прокуратуре). Тем самым подчеркивается федеральный характер прокуратуры как целостной государственно-правовой структуры.

Равным образом, из предмета ведения прокуратуры, никакими иными законами или подзаконными нормативно-правовыми актами не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не может быть сужена сфера правовых отношений, в которых осуществляется прокурорский надзор.

Поскольку принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации отличают прокурорский надзор от иных видов государственной деятельности, представляется целесообразным рассмотреть их сущность. Под принципами понимаются основные положения, руководящие идеи, основополагающие начала организации и деятельности прокуратуры.

Основным принципам организации и деятельности прокуратуры посвящена ст. 129 Конституции РФ и ст. 4 Закона о прокуратуре, в которых закреплены, в частности, принципы единства прокурорской системы, ее централизации, независимости, подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Единство и централизация прокурорской системы состоит в особом порядке формирования органов прокуратуры, назначения прокуроров на должность и освобождения от нее. В соответствии со ст. 13 Закона о прокуратуре прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной



власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ. Они подчинены и подотчетны только Генеральному прокурору РФ и им же освобождаются от занимаемой должности. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль за их деятельностью. Приказы, указания, распоряжения и инструкции, издаваемые Генеральным прокурором по вопросам организации деятельности органов прокуратуры обязательны для исполнения всеми подчиненными ему органами и учреждениями.

Принцип единства прокуратуры состоит в том, что все виды прокуратур, (включая военную и другие специализированные прокуратуры) действующие на территории России, составляют единую систему. Прокуроры наделены одинаковыми полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законов. Прокурор при выполнении возложенных на него функций выступает как представитель центральной прокурорской власти, при принятии решения он руководствуется только законом, приказами и указаниями Генерального прокурора РФ.

Каждый прокурор действует на соответствующей территории и в сфере правовых отношений от имени Российской Федерации в целом как единая федеральная система. Каждый прокурор в пределах своей компетенции наделен едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Для устранения выявленных нарушений закона прокурорами используются одни и те же правовые средства: внесение протеста, представления, предостережения и др. Акты прокурорского реагирования имеют обязательную юридическую силу и подлежат исполнению соответствующими органами и должностными лицами, в чей адрес они направлены. В содержании принципа единства различаются элементы как функционального, так и организационного характера.

Функциональное единство обусловлено возможностью замены одного прокурора другим в процессе исполнения им надзорных функций в этой отрасли прокурорской деятельности.

В силу единства прокурорской системы вышестоящий прокурор вправе изменить, отозвать или отменить любое решение ни-

жестоящих прокуроров, может поручить выполнение тех или иных требований другому прокурору или взять их исполнение на себя.

Организационное единство прокуратуры заключается в построении структуры ее органов, при котором руководство ими осуществляется строго централизованно, обеспечивая тем самым единство надзорной практики.

Деполитизация деятельности органов прокуратуры заключается в том, что прокурорские работники не имеют права быть членами выборных органов и других общественных объединений, а также совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой (ст. 4 Закона о прокуратуре).

Принцип единой законности — зеркало демократического общества и всегда будет востребован. В соблюдении этого принципа видится мощь государства и роль органа, осуществляющего надзор за его соблюдением. Здесь уместно вспомнить принципы, выработанные В. И. Лениным: «Законность не может быть казачья и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей Федерации Советских Республик»<sup>1</sup>. А «прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям»<sup>2</sup>.

Реализуется верховенство закона при осуществлении надзора за:

- соблюдением Конституции РФ;
- исполнением законов и законностью самих правовых актов;
- соблюдением законности всеми без исключения субъектами оперативно-розыскной деятельности, органами дознания и предварительного следствия;
- соблюдением законов администрациями органов и учреждений уголовно-исполнительной системы;
- законностью в сфере уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства;
- своевременным реагированием на факты издания органами власти незаконных правовых актов путем внесения протестов, представлений и принятия иных мер прокурорского реагирования.

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений (далее — ПСС). Т. 45. С. 198.

<sup>2</sup> Там же.

Необходимо иметь в виду, что при осуществлении надзора прокуроры могут применять лишь те средства, которые установлены законом. Каждое действие прокурора, каждый его акт должны основываться и соответствовать Конституции и другим законам государства с соблюдением форм, установленных правовыми нормами. Содержание актов прокурорского реагирования, предложений, требований и указаний прокурора, принимаемых в процессе прокурорского надзора, не может выходить за пределы рамок, установленных законом. При этом недопустимы толкования закона исходя из личного мнения, интересов дела и т. д. Только объективное, всестороннее и полное исследование прокурором всех обстоятельств, послуживших основаниями для проверки, и принятие в соответствии с законом аргументированного решения по существу вопроса, могут способствовать обеспечению законности и правопорядка в стране.

Независимость органов прокуратуры конституционный принцип, являющийся важнейшей гарантией надлежащего осуществления органами прокуратуры своих полномочий независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений. Он гарантирует осуществление каждого акта надзора, принятия прокурором необходимого решения в строгом соответствии с фактическими обстоятельствами дела и требованиями закона. Каждый прокурор при выполнении возложенных на него функциональных обязанностей выступает как представитель центральной прокурорской власти, его решения принимаются только на основе закона и приказов Генерального прокурора.

Независимость органов прокуратуры выражается:

- в централизации и строгой подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим;
- в порядке и правилах формирования кадрового аппарата;
- в подотчетности Генерального прокурора Российской Федерации Федеральному Собранию и Президенту Российской Федерации.

Воздействие в какой-либо форме представительных органов, политических партий, других общественных объединений или должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемые им решения или воспрепятствовать его деятельности

карается законом. Государство осуществляет специальные меры по защите прокуроров вплоть до уголовной ответственности за противоправное посягательство на них или их близких с целью воспрепятствования осуществлению их функций.

Порядок и условия государственной защиты определены Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», а также иными нормативно-правовыми актами.

Органы прокуратуры осуществляют свои функции гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной или специально охраняемой законом тайне.

Принцип гласности заключается в открытости деятельности прокуратуры, доступности для населения, средств массовой информации. Реализация его на практике предоставляет обществу возможность осуществлять контроль за деятельностью прокуратуры.

При всей открытости своей работы «никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения» (ст. 5 Закона о прокуратуре). То есть, гласность допустима в тех пределах, которые не противоречат и не нарушают требования законодательства, стоящего на страже прав и свобод граждан, государственной и иной специально охраняемой законом тайны.

Будучи осведомленной о состоянии законности практически во всех сферах правовых отношений, прокуратура в лице Генерального прокурора Российской Федерации ежегодно представляет Федеральному Собранию и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и проделанной работе по их укреплению.

В завершение данного параграфа хотелось бы отметить то, что помимо прокурорского надзора как вида государственной деятельности, выделяются еще понятия прокурорского надзора как отрасли юридической науки и учебной дисциплины.

Н. В. Григорьева, например, следующим образом определяет названные разновидности прокурорского надзора.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки — изучает закономерности возникновения, становления и развития правоотношений в сфере осуществления прокурорского надзора;

исследует основные понятия прокурорского надзора; содержание полномочий прокурора при выполнении различных направлений деятельности; изучает эффективность правовых норм, регламентирующих деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора.

Прокурорский надзор как учебная дисциплина — изучается в высших и средних юридических учебных заведениях, связана с определенным объемом материала, зависящим от профиля учебного заведения, и охватывает Общую и Особенную части курса, которые содержат основные понятия, задачи, функции, принципы, полномочия, систему органов прокуратуры и особенности осуществления отдельных видов деятельности прокуратуры<sup>1</sup>.

## **1.2. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля как видов государственной деятельности**

Согласно ст. 1 Закона о прокуратуре основная функция прокуратуры — осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

В России исторически сложилось, что прокуратура — государственный орган, который безвозмездно выступает в защиту прав человека и гражданина, оказывая бесплатную квалифицированную юридическую помощь в сравнительно короткое время. Одна из насущных проблем, стоящих сегодня перед прокуратурой, — освобождение прокуратуры от несвойственных ей функций и смещение акцентов в ее деятельности на правоотношения, приобретающие повышенное общественное значение.

В связи с этим особое внимание прокуроры уделяют защите прав социально уязвимых категорий граждан: пенсионеров, нетрудоспособных и престарелых граждан, несовершеннолетних. Не случайно число лиц, обратившихся в этот орган за защитой своих прав, неуклонно возрастает.

«Защита прав и свобод человека и гражданина — одна из ключевых задач органов прокуратуры России, выполняя которую

---

<sup>1</sup> Григорьева Н. В. Прокурорский надзор: Учебное пособие. М.: Инфра-М, 2003. С. 32.

они не подменяют иные государственные органы», — заключает в своей публикации старший прокурор отдела главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ Р. Сеченова<sup>1</sup>.

Однако нельзя не согласиться с тем, что предмет прокурорского надзора в законе очерчен довольно-таки широко. Это соблюдение Российской Конституции и исполнение законов, соблюдение прав и свобод граждан практически всеми институтами власти и общества (п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре).

Широко определяя предмет прокурорского надзора, федеральное законодательство, тем не менее, устанавливает его пределы. Например, «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы» (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре). «Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре).

Из буквального толкования этих норм следует, что надзорная функция прокуратуры заканчивается там, где начинаются функции иных государственных органов, и именно компетенция каждого, осуществляющего надзор (контроль), за исполнением законов государственного органа определяет границы компетенции прокуратуры.

Отсюда в теории и в практике прокурорского надзора давно стоит вопрос о разграничении понятий «контроль» и «надзор». Общий подход к соотношению этих видов деятельности весьма важен и для надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поскольку данная отрасль надзора выходит на приоритетное место.

Обращение к толковым словарям русского языка не дает возможности четко разграничить эти понятия. Под надзором в них понимается наблюдение за кем— или чем-либо с целью охраны, контроля и т. п. Второе значение этого слова раскрывается как группа надзирающих лиц, орган наблюдения за кем- или чем-либо<sup>2</sup>. Контроль, согласно тем же словарям, означает наблюдение

---

<sup>1</sup> Сеченова Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. М.: Ридерз Дайджест, 2004. С. 372.

с целью проверки или надзора; проверку. Второе значение контроля — учреждение, проверяющее чью-либо деятельность<sup>1</sup>.

Ученые, давно занимающиеся этой проблемой и посвятившие ей отдельные исследования, отмечают, что слова контроль и надзор давно употребляются, «но до сих пор не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий»<sup>2</sup>. Пытаясь найти эту сущность, в итоге исследователи приходят к выводу о том, что надзор правильнее рассматривать как один из способов осуществления контроля, «своего рода сууженный контроль»<sup>3</sup>.

В плане настоящего исследования интерес представляет разработанное понятие социального контроля. А. И. Рябко дает такое понятие социального контроля «...это функция и стадия социального управления, выражающаяся в волевой социальной деятельности субъектов, направленной на наблюдение, выявление, систематизацию, анализ информации о состоянии общества и государства, семьи, личности, окружающей среды, о процессах, происходящих с ними, на установление несоответствий, нарушений и отклонений от желаемых «образцов» — социальных норм, моделей, целей, ценностей; и определенная сигнализация, требование, предложение об устранении недостатков или о коррекции «образцов»<sup>4</sup>.

Однако, как известно, прокуратура, как единая, централизованная, федеральная система, к контролирующим органам не относится. В то же время, цели и средства понятий «контроль» и «надзор», как их определяют толковые словари, позволяют размышлять об их тождественности.

Действительно, в деятельности органов прокуратуры, как органов надзора за соблюдением законности, так и органов контроля, многое совпадает и пересекается, что как раз и требует постоянного, целенаправленного и четкого взаимодействия надзорных и контролирующих органов.

---

<sup>1</sup> См.: Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. М.: Ридерз Дайджест, 2004. С. 287.

<sup>2</sup> *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 17.

<sup>3</sup> Там же. С. 18.

<sup>4</sup> *Рябко А. И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): Монография. Ростов-н/Д.: РЮИ МВД России, 1999. С. 41.

Обобщая суждения авторов, детально исследовавших соотношения контрольной и надзорной функций<sup>1</sup>, можно выделить следующие характерные черты, определяющие сущность деятельности рассматриваемых органов:

1. Органы надзора и контролируемые органы руководствуются и добиваются исполнения закона. Именно поэтому высказывается необходимость разработки Концепции развития этих органов, в которой законодательно были бы регламентированы задачи, полномочия, основные принципы их деятельности.

2. Органы надзора и органы контроля имеют главную цель на основе конституционных требований — это обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. Органы надзора и органы контроля максимально открыты для общества, осуществляют свою деятельность на основе принципа гласности, но в пределах, установленных законом, чтобы обеспечить соблюдение прав человека на охрану частной жизни и соблюдение охраняемых законом государственной и специальной тайн.

4. Задачей органов прокурорского надзора и контролируемых органов, наряду с осуществлением надзора и контроля за соблюдением закона и надлежащей деятельностью, является не только и не столько выявление нарушений, а установление причин этих

---

<sup>1</sup> *Ивченко В. М., Сенников Н. М.* Надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников как основа их защиты // Ученые записки юрид. факультета СПб. гуманитарного университета профсоюзов. 2002. № 7; *Контрольные органы и организации России. Учебник / под ред. А. П. Гуляева.* М., 2001. § 3 гл. 2; *Рохлин В. И., Пинчук В. И., Сердюк В. М.* Расследование и прокурорский надзор по фактам нарушения природоохранного законодательства. СПб., 1991; *Рохлин В. И., Сердюк В. М.* Экологические правонарушения. СПб., 1998; *Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003; *Берензон А. Д., Гудкович К. Д.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976; *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974; *Рябко А. И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Монография. Ростов-н/Д.: РЮИ МВД России, 1999; *Климов В. А.* Социальный контроль в развитом социалистическом обществе. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1984; *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.



нарушений и условий, которые способствуют их совершению, недоработкам и упущениям.

5. У органов надзора и контролирурующих органов во многом, и это естественно, совпадают методы их деятельности: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок. Хотя тактика проведения и использования названных методов различны. Это, в свою очередь, делает необходимым четкое и полное законодательное регламентирование порядка, пределов, сроков, оформления и использования тех или иных методов контроля (надзора), с установлением также порядка обжалования, в том числе в суд.

6. Как органы надзора, так и контролирующие органы в своих решениях и действиях подконтрольны органам судебной власти, куда любой гражданин, различные предпринимательские структуры и общественные объединения вправе обжаловать их решения.

Таким образом, и органы контроля, и органы прокуратуры наблюдают за деятельностью соответствующих организаций, учреждений, должностных лиц и руководителей. И контролирующие органы, и органы прокурорского надзора имеют целью обеспечить соблюдение закона. «Однако если вникнуть в глубинное содержание деятельности тех и других, — замечает В. И. Рохлин, — то мы увидим, что органы контроля осуществляют, проводя контрольные действия, управленческую функцию, стремясь, в первую очередь, проконтролировать выполнение задач, поставленных перед подконтрольными объектами, эффективность, правильность, результативность действий, обоснованность решений с точки зрения решения поставленных задач. Они вправе вмешиваться в действия, отменять решения, давать обязательные указания, оценивать целесообразность действий и решений. То есть, в первую очередь, их задача — способствовать должному выполнению основной функции управления — организационной. Именно с этой точки зрения они также контролируют деятельность по соблюдению требований закона, нормативных установлений. То есть, осуществляя контроль, они вправе и, более того, обязаны вмешаться в оперативно-хозяйственную деятельность. Причем эти полномочия принадлежат не только ведомственным, но и межведомственным органам контроля. ... Органы прокурорского надзора не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, не подменяют госу-

дарственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль, и осуществляют надзорные действия только при поступлении информации о нарушении закона и если это требует вмешательства прокурора (ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)»<sup>1</sup>.

Являясь противником отождествления функций контроля и надзора, В. И. Рохлин обосновывает целый ряд различий между контрольной и надзорной деятельностью. Так, он указывает на следующие различия:

1. Органы прокуратуры как единая федеральная система, осуществляют надзор от имени Российской Федерации и подчинены только закону. Органы контроля как государственные, так и негосударственные, общественные, кем бы они ни были образованы, таким правом и положением не обладают. Они осуществляют контроль от имени и по поручению того органа, организации, которыми они образованы и уполномочены, что требует и соответствующего законодательного оформления.

2. На прокуратуру Российской Федерации — единую федеральную, централизованную систему — возложено осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на ее территории законов. Ни одному органу контроля, также как и органам надзора, не поручено осуществление этого рода надзора. Целью такого надзора является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

3. Органы прокуратуры — централизованная система, возглавляемая Генеральным прокурором РФ и подчиненная ему. Это дает возможность добиваться поставленной цели — обеспечения верховенства закона и единства законности во всей Федерации. В этом отличие прокуратуры, и весьма существенное, от контролирующих органов, которые подчинены различным органам, подотчетны им и обязаны выполнять их указания и учитывать их мнение, что не всегда правильно и соответствует закону.

4. Органы прокуратуры действуют и подчинены Конституции и Федеральному закону «О прокуратуре РФ», а также законам,

---

<sup>1</sup> *Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. С. 180–181.

которые указаны в этом акте (в основном процессуальному законодательству в сфере осуществления судопроизводства). Это также дает возможность укреплять верховенство закона и единство законности, особенно с учетом независимости прокуратуры от федеральных органов исполнительной власти, от местных органов власти (законодательной и исполнительной) и местного самоуправления. Органы, осуществляющие контрольную деятельность, руководствуются различными правовыми актами, нередко противоречащими друг другу, зависимы от создавших и уполномочивших их органов, что не может не сказаться на их деятельности.

5. Органы прокуратуры, не являясь органом управления, при осуществлении надзора не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность, в деятельность органов контроля, не подменяют их и не пользуются правом отмены решений. Они вправе только реагировать при нарушении закона теми средствами и методами, как то установлено законом. Это отличает их от органов контроля, являющихся органами управления.

От себя заметим, что именно на это различие, прежде всего, обращают внимание все остальные исследователи статуса прокуратуры. Например, рассматривая надзорную деятельность органов прокуратуры, Н. В. Мельников отмечает, что «...главная задача прокуроров заключается в том, чтобы ни в коей мере не подменять судебные органы, органы исполнительной власти, контролирующие органы, роль которых в рассматриваемой сфере является доминирующей, а эффективно использовать специальные полномочия прокурора для оперативного пресечения нарушений прав и свобод... граждан...»<sup>1</sup>.

Доктор юридических наук, профессор А. Д. Берензон еще раньше подчеркивал, что прокурор может вмешаться в проверку деятельности того или иного органа только при нарушении закона. Нет нарушения закона — нет вмешательства прокурора<sup>2</sup>. На

---

<sup>1</sup> Мельников Н. В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дис. ... док. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2001. С. 63.

<sup>2</sup> Берензон А. Д., Гудкович К. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976.

это неоднократно указывалось и в приказах Генерального прокурора Российской Федерации<sup>1</sup>.

6. Прокуратура как орган надзора имеет единый федеральный центр, который на основании закона направляет деятельность всей системы, обеспечивая согласованность действий, создавая возможность сосредоточить в нужный момент усилия всей системы на решении наиболее важных задач в установленные сроки. Контрольная система такого центра не имеет, хотя, несомненно, нуждается в нем, что вызывает необходимость проработки данной проблемы и разработки основополагающего, по принципиальным вопросам, федерального закона о контролирующей системе Российской Федерации, ее отраслевом подразделении, полномочиям, мерам воздействия, взаимодействию.

7. Прокуратура имеет единые средства и меры реагирования, установленные законом, апробированные практикой. Подобные меры воздействия для каждого уровня контролирующих органов, с учетом отраслевой специфики, должны быть разработаны и для органов контроля. При этом следует, как мы полагаем, разработать такие меры воздействия, которые могли бы применять также негосударственные и общественные органы и объединения контролирующей направленности.

«Названные различия, — завершает В. И. Рохлин свою аргументацию, — по нашему мнению, еще раз убеждают в том, что органы контроля и надзора по их сущности — это органы разноплановые по своему характеру и содержанию, своим целям и задачам, и направленности деятельности. Именно поэтому мы полагаем, что органом надзора являются (кроме Президента и Конституционного Суда, в определенной степени Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ) органы прокурорского надзора, а все остальные, именуемые «надзором», более правильно называть органами контроля или, может быть, — органами государственного контроля»<sup>2</sup>.

Однако система государственных органов России содержит широкую сеть органов государственного контроля и надзора, компетенция которых охватывает практически все обществен-

---

<sup>1</sup> Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 2001. С. 51, 59, 75 и др.

<sup>2</sup> *Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. С. 186–188.

ные отношения. Исключения составляют избирательное законодательство, законодательство о противодействии коррупции, законность правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления и некоторые другие направления прокурорского надзора, составляющие в своей совокупности относительно узкий срез правоотношений.

Во избежание путаницы между надзорными полномочиями прокуратуры и полномочиями других контролирующих организаций, а также с целью усиления и конкретизации положения прокурора авторы одного из учебных пособий предлагают вообще исключить упоминание термина «надзор» в наименовании каких-либо государственных органов. Предлагая авторскую концепцию развития прокуратуры Российской Федерации, в одном из своих предложений они указывают: «Второе условие предполагает реформирование системы государственных органов, но не в угоду сиюминутной практике, а с учетом научных разработок видных российских ученых. В частности, необходимо не только исключить из наименований ряда государственных органов термин «надзор», но и лишить их данного полномочия. Выполнение этих условий, по нашему мнению, позволит восстановить власть прокурора в Российской Федерации. Только при этом в России возможно обеспечение единообразного исполнения законов всеми должностными лицами и государственными органами»<sup>1</sup>.

Однако законотворческая деятельность в нашем государстве свидетельствует об обратном. А. Ф. Ноздрачев, подвергнув детальному анализу современное состояние правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, отмечает, что только в 2011 году во исполнение требований Федерального закона от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Федеральным законом от 18 июля 2011 года №242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» внесены изменения более чем в 60 федеральных законов, регулирующих поря-

---

<sup>1</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. А. Г. Звягинцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 160.

док осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни. Кроме того, Правительственной комиссией по проведению административной реформы утвержден график подготовки проектов постановлений Правительства РФ, который предусматривает подготовку положений о государственном контроле (надзоре) еще в 30 важнейших сферах государственной деятельности. Он же свидетельствует, что распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 года №1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 годы, которая предусматривает мероприятия по дальнейшей оптимизации государственных функций контроля и надзора, состава полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отраслевые меры совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности<sup>1</sup>.

Среди проблем современного развития государственного контроля (надзора) им отмечаются и такие, как: множественность органов, осуществляющих государственный контроль при значительных различиях в их правовом статусе; отсутствие четкого определения и разграничения контрольных полномочий между федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, а также органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; большой объем противоречивых законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и процедуру государственного контроля<sup>2</sup>.

Следует заметить, что практически о тех же негативных чертах организации контроля и надзора в нашем государстве говорили еще четверть века назад. Например, проблемам процедуры контроля была посвящена книга В. М. Горшенева и И. Б. Шахова «Контроль как правовая форма деятельности» (М., 1987). Проблемы оптимизации контрольно-правовой деятельности освещаются в монографии А. И. Рябко, который через 12 лет после указанной книги вновь отмечал аналогичные современным

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 19, 20, 22.

<sup>2</sup> Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 24.

недочеты<sup>1</sup>. И вот новая реформа, новые законы и программы, а проблемы все те же.

Таким образом, вопрос о разграничении полномочий контролирующих органов и прокуратуры по-прежнему остается весьма актуальным. Лишним подтверждением существующей путаницы в осуществлении контроля и надзора являются рекомендации исследователей современного регламента этих направлений деятельности. Предлагая разработать и принять федеральный закон «О государственном контроле в Российской Федерации», они рекомендуют закрепить в нем ряд основополагающих понятий и терминов, среди которых и такие, как государственный контроль и надзор, объект и предметы контрольной и надзорной деятельности, основные полномочия контрольных и надзорных органов. Целесообразным признается определить в таком законе формы и методы контроля Правительства РФ и прокуратуры РФ, разграничить «зоны» контроля и надзора за исполнением российского законодательства между прокуратурой РФ, управлениями Администрации Президента РФ и отдельными федеральными службами<sup>2</sup>.

Наличие проблем в разграничении надзорных функций прокуратуры и полномочий контролирующих органов подтверждается и на законодательном уровне. Например, в 2008 году был принят закон №294 от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который возложил на органы прокуратуры вопросы согласования внеплановых выездных проверок контрольно-надзорных органов и аккумулирования планов проведения такими органами плановых проверок на предстоящий период. В 2010 году законодатель распространил порядок согласования внеплановых выездных проверок не только субъектов малого и среднего предпринимательства, но и всех хозяйствующих структур. 18 июля 2011 года принимается новый закон №242 — ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который корректирует

---

<sup>1</sup> *Рябко А. И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): Монография. Ростов-н/Д: РЮИ МВД России, 1999.

<sup>2</sup> См.: *Ноздрачев А. Ф.* Указ. соч. С. 25, 27.

деятельность контрольно-надзорных органов, включая и взаимоотношения с прокуратурой. «При этом, — обращает внимание А. Винокуров, — необходимо учитывать и требования ведомственных организационно-распорядительных документов о разграничении компетенции прокуроров». Он предлагает «...во избежание возможных споров с органами контроля (надзора) в необходимых случаях ставить в поручениях соответствующим прокурорам (докладных записках вышестоящим прокурорам) вопрос о необходимости направления последними требований о проведении проверки»<sup>1</sup>.

Возвращаясь к предмету надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, необходимо заметить, что отрасли законов, а также виды прав и свобод граждан, исполнение и соблюдение которых является предметом прокурорского надзора, законодатель не конкретизировал. По смыслу закона получается, что прокуратура надзирает за исполнением всех законов и всех прав и свобод граждан во всех правоотношениях. «И министр, и депутат областного парламента, и владелец закусочной, — отмечает В. Васюшкин, — почти все в нашей стране знают, что их деятельность может стать объектом прокурорской проверки на предмет исполнения законов в самых разных сферах»<sup>2</sup>. С учетом общей проблемы разграничения контрольных и надзорных полномочий, такая нечеткая регламентация предмета рассматриваемой отрасли надзора приводит к смешению функций контролирующих органов и прокуратуры, порождает проблемы при осуществлении, теперь уже, конкретного вида прокурорского надзора.

Таким образом, можно констатировать, что с развитием административных способов управления государством распространение получает контролирующая функция органов исполнительной власти, которая по многим аспектам пересекается с надзорными полномочиями прокуратуры и порождает проблему соотношения функций контроля и надзора. Данная проблема не получила своего должного разрешения до настоящего времени, несмотря на наличие доводов об отличии надзорной деятельности прокуратуры от контрольной деятельности органов исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.* Требование прокурора о проведении проверки // Законность. 2012. № 2. С. 21.

<sup>2</sup> *Васюшкин В.* Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11. С. 15.



### **1.3. Соотношение прокурорского надзора и процессуального контроля в процессе осуществления предварительного расследования преступлений**

Предварительное расследование преступлений существенно затрагивает права и интересы граждан, которые становятся участниками уголовного судопроизводства, поскольку оно связано с возможностью ограничения их конституционных прав и свобод. Правомерность таких ограничений вытекает из положений ст. 17, 55, 56 Конституции РФ, норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Например, в процессе расследования уголовных дел могут применяться меры уголовно-процессуального принуждения (задержание подозреваемого, заключение под стражу, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество и т. д.), а также выполняются другие процессуальные действия, существенно затрагивающие права и свободы граждан (освидетельствование, арест почтовой и иной корреспонденции, обыск и т. п.). И хотя уголовно-процессуальное законодательство в основном детально регламентирует досудебное производство, на практике не всегда выдерживаются предписанные процедуры осуществления предварительного расследования, допускаются отступления от них, что приводит к нарушению прав и свобод вовлеченных в уголовный процесс лиц.

Этим, прежде всего, и объясняется необходимость постоянно, непрерывного и всеобъемлющего надзора за деятельностью органов и лиц, производящих предварительное расследование.

Досудебное производство продолжает оставаться на острие совершенствования уголовно-процессуального законодательства. Создание сначала Следственного комитета при прокуратуре РФ, а затем самостоятельного Следственного комитета РФ с существенным изменением полномочий прокурора и руководителей следственных органов — тому подтверждение. Объяснить такое повышенное внимание законодателя к досудебным процедурам можно тем, что предварительное расследование является важной стадией уголовного процесса. В подавляющем большинстве случаев рассмотрение уголовного дела в суде без производства предварительного расследования является невозможным. Для того, чтобы рассмотреть и разрешить в судебном заседании

дело по существу, необходимо предварительно всеми установленными законом средствами собрать доказательства, осуществить уголовное преследование в отношении лица, совершившего преступление, привлечь это лицо в качестве обвиняемого, принять меры, обеспечивающие его неуклонение от следствия и суда и т. д. Кроме того, в связи с расширением в уголовно-процессуальном законодательстве судебного контроля как эффективной формы защиты конституционных прав и свобод граждан на стадии предварительного расследования, не прекращается дискуссия между разными учеными и правоведами о необходимости оставления за прокуратурой функции надзора за предварительным расследованием. Последние изменения законодательства только подлили масла в огонь при спорах о целесообразности прокурорского надзора в этой важной сфере деятельности.

Таким образом, вопрос о контроле за деятельностью органов уголовного преследования и, в частности, о прокурорском надзоре и процессуальном контроле за предварительным расследованием весьма актуален. Он требует пристального внимания со стороны научных и практических работников, тем более после июньских 2007 года, декабрьских 2010 года и продолжающихся изменений УПК РФ, которыми полномочия прокурора в этой сфере существенно изменены.

От законодательного разрешения вопроса соотношения прокурорского надзора и процессуального контроля во многом зависит отношение граждан и общества к правосудию по уголовным делам в общем, и к органам и лицам, осуществляющим предварительное расследование в частности.

Осуществление прокурорского надзора за предварительным расследованием, несмотря на последние изменения уголовно-процессуального законодательства и передачу части полномочий руководителю следственного органа, по-прежнему законом возложено на органы прокуратуры. «Прокурор, — говорится в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, — является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия».

«...Под прокурорским надзором на досудебных стадиях уголовного процесса понимают деятельность прокурора по про-

верке соблюдения Конституции РФ, исполнения требований законов и подзаконных правовых актов органами, осуществляющими оперативно-розыскные, розыскные и процессуальные полномочия»<sup>1</sup>.

Значимость прокурорского надзора за предварительным расследованием подчеркивалась даже после вступления в силу в 2002 году нового уголовно-процессуального кодекса, который существенно расширил сферу судебного контроля. И хотя полномочия прокурора в условиях состязательности процесса претерпели существенные изменения, в досудебных стадиях за прокурором обоснованно сохранены надзорные полномочия, определяющие его особый процессуальный статус и роль гаранта законности. В данном случае нельзя не согласиться с В. Б. Ястребовым, который считает, что «...прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности»<sup>2</sup>.

О том, какое важное значение имеет прокурорский надзор, в том числе и за предварительным расследованием, приходится говорить в связи с продолжающимися попытками некоторых ученых-процессуалистов и законодателей поставить под сомнение необходимость сохранения у прокуратуры надзорной функции и предлагают постепенно полностью заменить прокурорский надзор за предварительным расследованием судебным контролем. Так, И. Л. Петрухин утверждает, что «прокурор призван быть только обвинителем, осуществлять публичное преследование, а обвинительная власть не может осуществлять надзор». Это мнение разделяют и некоторые другие ученые, в том числе И. Б. Михайловская, А. П. Гуляев, Г. М. Резник, выступавшие с этих позиций в Совете Федерации на круглом столе «Прокуратура как инструмент государственной власти» еще 27 ноября 2002 года<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Жариков Ю. С.* Актуальные проблемы контроля деятельности органов уголовного преследования. URL: <http://liber.rsu.ru/Conf/Freedom/jarikov.html>.

<sup>2</sup> *Ястребов В. Б.* Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 272-летию российской прокуратуры). М., 1997. С. 17.

<sup>3</sup> *Соловьев А., Токарева М.* К вопросу о статусе прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса по УПК РФ // Уголовное право. 2002. №3. С. 85.

Однако, ратуя за замену прокурорского надзора судебным контролем, перечисленные выше ученые не учитывают, что без ущерба основной функции суда — отправлению правосудия, суд, в отличие от прокурора, не может осуществлять постоянный контроль за исполнением законов при производстве предварительного расследования. «Судебный контроль, безусловно, вносит существенный вклад в обеспечение законности расследования, но требует одновременного наличия других гарантий, в качестве которых и выступает прокурорский надзор. Прокурор вправе и обязан в порядке надзора и как должностное лицо, осуществляющее функцию уголовного преследования, постоянно следить за законностью процессуальных действий и решений дознавателя, следователя по уголовному делу, а также, независимо от наличия или отсутствия обращений извне, безотлагательно принимать в пределах своей компетенции меры, направленные на устранение нарушений закона, в том числе при вторжении в конституционные права граждан. Отказ от прокурорского надзора привел бы к непоправимому ослаблению охраны прав и свобод человека и гражданина в досудебном производстве по уголовным делам»<sup>1</sup>.

Особо важное значение прокурорский надзор имеет в случаях, когда ограничение конституционных прав при расследовании преступлений носит длящийся характер. Так, задержание подозреваемого без решения суда может продолжаться до 48 часов. Однако закон обязывает орган дознания, дознавателя, следователя в течение 12 часов с момента задержания сообщить об этом прокурору, а прокурор, осуществляющий надзор, в соответствии с ведомственными нормативными актами обязан ежедневно проверять в изоляторах временного содержания и на гауптвахтах законность содержания подозреваемых, остро реагировать на допущенные нарушения закона, немедленно освобождать всякого незаконно задержанного во исполнение предписаний ч. 2 ст. 10 УПК РФ.

Рассуждая о целесообразности сохранения за прокуратурой функции надзора за предварительным расследованием и не разделяя точку зрения о передаче всех функций в этой сфере суду, остановимся на существующем процессуальном контроле, кото-

---

<sup>1</sup> Токарева М. Е. Прокурорский надзор и судебный контроль как гарантия законности ограничения конституционных прав граждан при расследовании преступлений. URL: <http://www.21century.ru> (дата обращения — 01.06.2004).

рый по мере развития уголовно-процессуального законодательства пополняется полномочиями, привычно относившимися к прокурорскому надзору. Принято считать, что процессуальный контроль призван дополнять прокурорский надзор в досудебном производстве по уголовному делу, наряду с ним обеспечивая надлежащее качество предварительного следствия или дознания и результативность уголовного преследования.

Важнейшей составляющей в деятельности органов предварительного расследования является контроль за применением регулирующих эту сферу конкретных правовых норм. В общей теории права обычно контроль не рассматривается в качестве самостоятельной стадии правоприменения, а если и рассматривается, то сфера его действия ограничивается функцией наблюдения за исполнением акта правоприменения.

Специфика уголовного судопроизводства обуславливает многообразие форм контроля и органов (должностных лиц), осуществляющих его. Эти формы контроля гарантируют как успешное расследование преступлений, так и защиту прав участников процесса. Контроль является не только важной гарантией законности, но нередко и органической частью процессуальной деятельности по применению законодательных норм, обеспечивающих права и свободы граждан в досудебном производстве. Контроль является необходимой гарантией оптимального исполнения актов правоприменения. Но этим его сфера не ограничивается, ибо контроль является также важной гарантией соблюдения законности при установлении норм права, подлежащих применению, и принятии процессуальных решений.

К одной из форм такого контроля в уголовном судопроизводстве относится процессуальный контроль, осуществляемый участниками уголовного процесса, призванными в первую очередь для исполнения именно такой функции. Исходя из последних закреплений уголовно-процессуального законодательства, к таким субъектам необходимо отнести руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания.

Уместным представляется пояснить, что процессуальный контроль в стадии предварительного расследования следует понимать как регламентированную уголовно-процессуальным законом систему процессуальных действий и решений соответствующих ру-

ководителей, связанных с наблюдением и проверкой процессуальной деятельности следователей или дознавателей, соответственно, по выполнению задач уголовного судопроизводства на досудебной стадии производства по конкретному уголовному делу.

Так, например, организация работы руководителя следственного органа складывается из реализации процессуальных полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, а также осуществления им полномочий, вытекающих из нормативных правовых актов. Причем, следует отметить, что в УПК РФ, уже после его принятия, были внесены существенные новые дополнения, касающиеся полномочий руководителя следственного органа (ст. 39 УПК РФ). Получил свое закрепление и процессуальные полномочия новый участник уголовного судопроизводства — начальник подразделения дознания (ст. 40-1 УПК РФ).

В отличие от руководителя следственного органа, начальнику органа дознания, его полномочиям не посвящается отдельная статья уголовно-процессуального кодекса, однако это не означает, что при выполнении своих должностных обязанностей он не может осуществлять контроль за деятельностью дознавателя или, наоборот, выходить за пределы, указанные в уголовно-процессуальном законе.

Задачи руководителя следственного органа или начальника органа дознания при реализации ими функций контроля заключаются в том, чтобы в полной мере обеспечить комплексное наблюдение за ходом, своевременностью и качеством выполнения всех видов процессуальных действий и решений подчиненными им лицами.

Исходя из вышесказанного, процессуальный контроль за органами, осуществляющими предварительное расследование, можно подразделить на два вида:

- процессуальный контроль за предварительным следствием, который осуществляется руководителем следственного органа;
- процессуальный контроль за дознанием, осуществляемый начальником органа дознания и начальником подразделения дознания.

Согласно п. 38-1 ст. 5 УПК РФ руководитель следственного органа — это должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель. Однако лаконичный язык закона не передает всей полноты того

процессуального статуса данного субъекта, которым он наделен. Более емкое определение этого участника уголовного процесса уже давно выработала теория применительно к фигуре начальника следственного отдела, на смену которому и пришел руководитель следственного органа. Таковым признавалось уполномоченное государством должностное лицо, которое возглавляет соответствующее следственное подразделение прокуратуры, органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также его заместитель. Отмечалось, что он наделен не только властно-распорядительными, но и процессуальными полномочиями, позволяющими ему осуществлять контроль и руководство расследованием уголовных дел подчиненными ему следователями.

Данный субъект уголовно-процессуальной деятельности имеет давно устоявшиеся полномочия, осуществляя которые он контролирует своевременность действий следователей по раскрытию и предупреждению преступлений, принимает меры к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия. Он был уполномочен: поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, создавать следственную группу, изменять ее состав; отменять некоторые необоснованные постановления следователя; проверять материалы уголовных дел, находящихся в производстве подчиненных ему следователей, материалы проверки заявлений (сообщений) о преступлениях, на основании которых следователями были приняты решения об отказе в возбуждении уголовных дел, а также приостановленные и прекращенные дела.

С созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ (июнь 2007), а затем вневедомственного Следственного комитета РФ (январь 2011), полномочия руководителя следственного органа видоизменялись и по сравнению с компетенцией начальника следственного отдела они значительно расширены и многие функции, ранее принадлежавшие прокурору, перешли к новому субъекту уголовного судопроизводства. Данное перераспределение процессуальных функций вызвало множество споров о целе-

сообразности такого шага законодателя, которые не утихают до сих пор.

Процессуальное взаимодействие руководителя следственного органа и прокурора необходимо рассматривать как процессуальное межведомственное, периодическое. В свою очередь, в зависимости от характера отношений и уровня разрешения (возможного) спора указанное взаимодействие может быть как с прокурорами по горизонтали, так и по (управленческой) вертикали.

Более того, в целях методологической точности необходимо выделять как собственно надзорные полномочия прокурора, так и отчасти сохранившиеся его контрольные полномочия по отношению к следственным органам. В этом контексте контрольные полномочия прокурора могут быть исследованы лишь применительно к положениям ч. 4 ст. 146 или ч. ч. 1 или 4 ст. 221 УПК РФ. В иных случаях уголовно-процессуальные полномочия прокурора реализуются, соответственно, посредством его надзорных полномочий.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ основным средством устранения нарушений, допущенных в ходе уголовного судопроизводства, как известно, является требование прокурора к следственным органам об устранении нарушений федерального законодательства.

Реализуя указанное полномочие, прокурор не вправе игнорировать вертикаль управления применительно к структуре следственного органа и, по сути, противопоставлять себя в отношениях взаимодействия следователя и его непосредственного (процессуального и организационного) руководителя. В данной связи, несмотря на то, что в ч. 4 ст. 39 УПК РФ речь идет о возможности отмены руководителем следственного органа постановления следователя на основании требования прокурора, названное решение может иметь место только после того, как сам следователь, ознакомившись с сутью требований прокурора, выскажет свои доводы по поводу их обоснованности.

Подчеркнем, что аналогично указанным доводам этот вопрос отчасти был урегулирован приказом Следственного комитета при прокуратуре РФ от 7 сентября 2007 г. №5 «О мерах по организации процессуального контроля». При получении требования прокурора об устранении нарушений закона руководитель следственного органа должен был незамедлительно поручить следователю



подготовку предложений о его исполнении либо мотивированных возражений. И только по результатам фактически совместного со следователем рассмотрения требования руководитель следственного органа давал письменные указания о его исполнении либо информировал прокурора о несогласии с его требованием. В свою очередь, в случае исполнения требования прокурору направлялось соответствующее уведомление (п. 19 Приказа).

Именно этот стиль управления следственным органом, характеризующий теорией управления как демократический, призван, на наш взгляд, обеспечить и процессуальную независимость следователя в принципиальных моментах процесса расследования, и принятие руководителем следственного органа взвешенных процессуальных и организационных решений применительно к управляемой структуре. Вместе с тем, чтобы исключить возможное субъективное понимание и двусмысленность в применении этих норм в практической уголовно-процессуальной деятельности, считаем целесообразным внести некоторые изменения в ч. 6 ст. 37 УПК РФ. На наш взгляд, начало этой части указанной статьи необходимо изложить в следующей редакции: «Требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, вносятся прокурором на имя руководителя следственного органа. В случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа (далее — по тексту)».

Несмотря на то, что принятие итоговых процессуальных решений по указанным требованиям, изложенным в виде постановления прокурора, отнесено к исключительной компетенции руководителя следственного органа (ч. 4 ст. 39 УПК), мы полагаем, что каждое из его возможных решений может быть реализовано лишь во взаимодействии со следователем.

Достаточно принципиально в УПК РФ осуществлено разграничение компетенции прокурора и руководителя следственного органа и применительно к нормам ст. ст. 221 — 222 УПК РФ. Как известно, по нормам ч. 1 ст. 221 УПК РФ прокурор вправе не утвердить обвинительное заключение и вернуть уголовное дело следователю, признав тем самым проведенное следствие неудовлетворительным.

По сути указанных полномочий очевидно, что уголовное дело от прокурора как в порядке п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ, так и, к примеру, в порядке ст. 237 УПК РФ может быть адресовано (передано) следователю лишь через соответствующего руководителя следственного органа. Последний, в свою очередь, не столько вправе, сколько обязан составить свое внутреннее убеждение, как по сути сформулированных требований прокурора, так и относительно дальнейшего направления расследования. Нормы п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ, как видим, не полностью учитывают эти моменты.

Сказанное позволяет настаивать на том, что нормы п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ нуждаются в изменении и должны быть изложены примерно в следующей редакции: «О возвращении уголовного дела через соответствующего руководителя следственного органа следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения, прекращения производства по делу или устранения иных выявленных недостатков со своими письменными указаниями».

Остановимся далее на некоторых полномочиях руководителя следственного органа, посредством которых сегодня осуществляется процессуальный контроль.

Проверяя уголовные дела, руководитель следственного органа выясняет насколько целеустремленно, быстро и организованно ведется предварительное следствие по уголовным делам; имеются ли по ним планы расследования, насколько обоснованы выдвинутые по делу версии, своевременны ли запланированные следственные действия; используются ли при производстве следственных действий научные рекомендации и средства криминалистической техники; соблюдаются ли следователем предписания уголовно-процессуального закона при производстве следственных действий и принятии решений по уголовным делам, находящимся в их производстве. Руководитель следственного органа обязан изучать все уголовные дела, по которым следователи возбуждают ходатайства о продлении срока предварительного следствия и содержания обвиняемых под стражей, а также дела, по которым окончено предварительное следствие.

Кроме всего прочего, руководитель следственного органа принимает меры по обеспечению реальной процессуальной самосто-

тельности следователя, по координации его действий и действий иных участников уголовного судопроизводства.

При обнаружении допущенных ошибок и нарушений закона руководитель следственного органа принимает меры к их устранению путем дачи следователю указаний и отмены необоснованных и незаконных решений. Он вправе давать следователю указания о направлении расследования конкретного дела, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются следователю в письменной форме и обязательны для исполнения. Обжалование полученных указаний не приостанавливает их исполнения, за исключением указаний об изъятии уголовного дела и передаче его другому следователю, о привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления и объеме обвинения, избрании меры пресечения, производстве следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, а также о направлении дела в суд или о его прекращении.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что права руководителя следственного органа как основного субъекта контроля за производством предварительного следствия, носят уголовно-процессуальный характер, поскольку:

- полномочия по осуществлению процессуального контроля за расследованием уголовных дел и применением при этом норм права закреплены уголовно-процессуальным законодательством;

- процессуальная деятельность в соответствии со статьей 1 УПК РФ регламентируется только уголовно-процессуальным законом;

- процессуальный контроль за расследованием уголовных дел и применением правовых норм, призванных регулировать соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, руководитель следственного органа осуществляет в специфическом уголовно-процессуальном режиме, в специфических уголовно-процессуальных формах и специфическими уголовно-процессуальными средствами и методами, установленными статьей 39 УПК РФ;

- процессуальный контроль за уголовно-процессуальной деятельностью следователей руководитель следственного органа осуществляет непосредственно, без использования промежуточных инстанций и звеньев следственного аппарата.

При рассмотрении второй формы предварительного расследования преступлений — дознания, необходимо констатировать, что по сравнению с руководителем следственного органа «более существенные права предоставлены начальнику органа дознания по контролю за процессуальной деятельностью лица, производящего дознание»<sup>1</sup>. Так, если следователь все решения принимает самостоятельно, кроме случаев, когда требуется согласие руководителя следственного органа или решение суда, то лицо, производящее дознание (дознаватель), многие решения принимает с согласия начальника органа дознания, который при поручении расследования преступления дознавателю, сохраняет за собой право контролировать процессуальную деятельность последнего.

Повторимся, что начальник органа дознания не указан в УПК РФ в перечне участников уголовного судопроизводства. Закон называет таковым лишь орган дознания. Однако начальника органа дознания как руководителя данного органа признают субъектом (участником) уголовно-процессуальной деятельности. В исполнении своих обязанностей, в том числе и в организации расследования, он не должен выходить за пределы, указанные в уголовно-процессуальном законе.

Согласно п. 17 ст. 5 УПК РФ, начальником органа дознания является должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом РФ. Начальник органа дознания при осуществлении процессуального контроля обязан следить за тем, чтобы лицо, производящее дознание, своевременно и качественно проводило процессуальные действия, а также за законностью и обоснованностью принимаемых процессуальных решений.

В некоторых случаях дознавателю требуется утверждение процессуального документа начальником органа дознания. Например,

---

<sup>1</sup> Жариков Ю. С. Актуальные проблемы контроля деятельности органов уголовного преследования. URL: <http://liber.rsu.ru/Conf/Freedom/jarikov.htm>.

согласно ч. 4 ст. 225 УПК РФ — обвинительный акт, составленный дознавателем, утверждается начальником органа дознания и только после этого направляется вместе с материалами дела прокурору.

Указания начальника органа дознания, данные в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ, обязательны для дознавателя, но могут быть обжалованы прокурору. Обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнения.

С июня 2007 года появился еще один участник уголовного судопроизводства, полномочия которого свидетельствуют о том, что он также является лицом, осуществляющим процессуальный контроль за производством дознания. Речь идет о начальнике подразделения дознания, процессуальный статус которого закрепляет дополнительно введенная в УПК РФ ст. 40-1. Среди прав данного начальника мы видим такие, как поручать дознавателю проверку сообщений о преступлении и выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу; изымать уголовное дело у одного дознавателя и передавать его другому; отменять необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу; вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела. Он же вправе давать дознавателю обязательные для исполнения указания о направлении расследования.

Таким образом, деятельность дознавателя находится не только под двойным процессуальным контролем со стороны начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, но еще и под прокурорским надзором и контролем суда. Насколько обоснованна такая жесткая контрольно-надзорная власть над дознавателем покажет время, ну а пока один дознаватель вынужден работать под присмотром четырех инстанций.

Возвращаясь к полномочиям прокурора при осуществлении надзора за предварительным расследованием, еще раз напомним, что согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. В 2007 году обе названные функции прокурора в досудебном производстве с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. №87-

ФЗ<sup>1</sup> претерпели существенные изменения, которые до сих пор активно обсуждаются юридической общественностью и зачастую критикуются как ослабившие прокурорский надзор и снизившие его эффективность в стадии предварительного расследования<sup>2</sup>.

И еще не успели стихнуть дискуссии вокруг названного Федерального закона, как 29 июня 2009 г. Президент РФ подписал новый Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» № 141-ФЗ<sup>3</sup>, в соответствии с которым УПК РФ был дополнен главой 40. 1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». В результате этих дополнений в УПК РФ появился новый правовой институт, нормы которого дополняют процессуальное положение прокурора на предварительном следствии. Прокурор приобрел такие полномочия, как рассмотрение ходатайства подозреваемого (обвиняемого) о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, составление данного соглашения и вынесение по окончании расследования представления об особом порядке проведения судебного заседания.

Введение в уголовное судопроизводство нового института привело к тому, что процессуальный статус прокурора на предварительном следствии стал вызывать еще больше вопросов, чем ранее.

Например, какую цель преследовал законодатель, наделяя прокурора правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве? Поскольку в настоящее время прокурор в рамках предварительного следствия лишен реальной возможности осуществлять функцию уголовного преследования, вполне можно согласиться с имеющимися предположениями о том, что рассматриваемое полномочие является для прокурора небольшой «компенсацией» за те полномочия, которых он был лишен с 7 сентября 2007 года.

На первый взгляд может показаться, что участие прокурора в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве сопря-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 8 июня.

<sup>2</sup> См., например: *Быков В. М.* Актуальные проблемы уголовного судопроизводства. Казань, 2008. С. 29–32; *Костанов Ю. А.* Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. 2012. № 5. С. 12–19; *Он же:* Эффективность прокурорского надзора в сфере уголовного судопроизводства // Уголовный процесс. 2012. № 12. С. 60–66 и др.

<sup>3</sup> Российская газета. 2009. 3 июля.

жено с реализацией функции уголовного преследования. Во-первых, нормой о том, что «прокурор вправе после возбуждения уголовного дела заключить с подозреваемым или обвиняемым досудебное соглашение о сотрудничестве», была дополнена именно ст. 21 УПК РФ «Обязанность осуществления уголовного преследования» (ч. 5 ст. 21 УПК РФ).

Во-вторых, прокурор при рассмотрении соответствующего ходатайства подозреваемого (обвиняемого) и постановления следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве оценивает причастность или непричастность лица к преступлению (несмотря на то, что заявление ходатайства является выражением согласия подозреваемого (обвиняемого) признать вину в совершении преступления). Составляя и подписывая досудебное соглашение о сотрудничестве, прокурор тем самым подтверждает виновность лица в совершении преступления. Закрепляя действия, которые подозреваемый (обвиняемый) обязуется совершить при выполнении им обязательств, указанных в досудебном соглашении о сотрудничестве, прокурор, казалось бы, обеспечивает доказательство вины и, как следствие, неотвратимость наказания подозреваемого (обвиняемого), что характерно для уголовного преследования, а также создает предпосылки для поддержания государственного обвинения в суде как законного и обоснованного.

Однако это лишь формальная констатация новых прокурорских полномочий. Необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. Закон определяет уголовное преследование как процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ). Уголовное преследование включает в себя деятельность по возбуждению и расследованию уголовных дел, раскрытию преступлений, установлению, (а в необходимых случаях — розыску) подозреваемых и обвиняемых, их изобличению в инкриминируемом преступлении, обоснованию уголовной ответственности с тем, чтобы добиться их осуждения, наказания и надлежащего исполнения последнего<sup>1</sup>. С учетом изложенного, едва ли можно утверждать, что прокурор, заключая с

---

<sup>1</sup> *Абашева Ф. А., Зинатуллин Т. З.* Функциональная характеристика современного российского уголовного процесса. М., 2008. С. 36.

подозреваемым (обвиняемым) досудебное соглашение о сотрудничестве, непосредственно осуществляет уголовное преследование. Согласовывая условия ответственности подозреваемого (обвиняемого) в зависимости от его действий в ходе расследования уголовного дела, участники соглашения задают некую программу дальнейшего взаимодействия следователя, (а не прокурора) и подозреваемого (обвиняемого), совместно намечают определенный план расследования с участием правонарушителя. Но этот план будет реализовываться посредством производства следственных действий, которые прокурор проводить не уполномочен.

Кроме того, прокурор самостоятельно не может инициировать заключение соглашения о сотрудничестве, поскольку в поступающем к нему ходатайстве уже выражена воля подозреваемого (обвиняемого), его защитника на заключение досудебного соглашения, а в постановлении следователя, вынесенном с согласия руководителя следственного органа, данное ходатайство обосновывается. Прокурор не может определять объем и вид действий, которые должен совершить подозреваемый (обвиняемый), ввиду того, что они уже predeterminedены в ходатайстве и обоснованы в постановлении следователя. При принятии решения об удовлетворении ходатайства прокурор не участвует в процессе доказывания и не может гарантировать совершение подозреваемым (обвиняемым) всех действий, в отношении которых последний принял на себя обязательства.

Принимая во внимание вышесказанное, следует заключить, что непосредственное уголовное преследование в досудебном производстве, несмотря на Федеральный закон от 29 июня 2009 года № 141-ФЗ, прокурор по-прежнему не осуществляет.

Уполномочий прокурора по заключению досудебного соглашения иное предназначение. Думается, они носят преимущественно надзорный характер, поскольку выступают своеобразным барьером от недобросовестных действий следователя, гарантией того, что подозреваемому (обвиняемому) не будет предоставлена необоснованная возможность применения по уголовному делу особого порядка проведения судебного заседания и, как следствие, смягчения наказания с учетом ст. 62 УК РФ. При этом значительным упущением законодателя следует признать ненаделение прокурора полномочием по надзору за правомерностью отказа следователя в удовлетворении рассматриваемого ходатайства



подозреваемого (обвиняемого). Норма, содержащаяся в ч. 3 ст. 317. 1 УПК РФ, позволяет следователю принять решение об отказе в удовлетворении ходатайства самостоятельно, но в принципе не исключает возможность предварительного согласования данного решения с руководителем следственного органа, которому законодатель в ч. 4 ст. 317. 1 УПК РФ предоставил право единоличного пересмотра решения следователя. Прокурор же не указан в качестве субъекта, которому может быть обжаловано «отказное» решение следователя, что, по нашему мнению, является вряд ли допустимым и, прежде всего, потому, что свое ходатайство о заключении досудебного соглашения подозреваемый (обвиняемый) адресует прокурору (ч. 1 ст. 317. 1 УПК РФ).

О надзорном характере новых полномочий прокурора свидетельствуют и задачи, которые стоят перед прокурором при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Это, в первую очередь, проверка обоснованности решения следователя, обложенного в постановление о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве. Во-вторых, это проверка соблюдения требований уголовно-процессуального закона, регламентирующих процесс заявления подозреваемым (обвиняемым) ходатайства; оценка действий, которые обязуется совершить подозреваемый (обвиняемый), на предмет их потенциальной способности оказать содействие следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. При этом непосредственной целью прокурора не являются изобличение подозреваемого (обвиняемого) и привлечение его к ответственности.

Противники такой оценки роли прокурора могут возразить, сославшись на то, что в этом случае при утверждении обвинительного заключения и составлении представления об особом порядке проведения судебного заседания, прокурор реализует функцию уголовного преследования. Отстаивая свою позицию, процитируем справедливую мысль В. С. Зеленецкого: «В стадии предварительного расследования названная функция (уголовного преследования) реализуется сначала в деятельности следователя по изобличению лица, совершившего преступление, затем приобретает форму следственного обвинения, а после утвержде-

ния прокурором обвинительного заключения — форму обвинения государственного»<sup>1</sup>.

Соглашаясь с данным мнением, отметим, что полномочия прокурора по утверждению обвинительного заключения и составлению представления об особом порядке проведения судебного заседания сопряжены с реализацией функции уголовного преследования лишь в той мере, в какой они связаны с формированием на завершающем этапе предварительного следствия государственного обвинения, необходимого для его поддержания обвинителем в суде. При этом, заметим, полномочия прокурора проявляются именно в утверждении, а не в составлении обвинительного заключения, которое уже сформировано следователем<sup>2</sup>.

Проведенный анализ, безусловно, не исчерпывает собой всех проблемных моментов в вопросе о разграничении компетенции между руководителем следственного органа и прокурором. Продолжающиеся корректировки уголовно-процессуального законодательства порождают все новые подходы к роли и месту прокурора в уголовном процессе вообще и на досудебных стадиях, в частности.

В целом новое определение полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве заставляет возвращаться к соотношению надзорных и контрольных функций, выполняемых различными органами государственной власти.

Думается, что предложенное в этой главе исследование такого соотношения показывает, что по-прежнему не сложилось четкого разграничения между контрольной и надзорной деятельностью, а, если в науке такие критерии и найдены, то на практике выдержать их не удастся и смешение этих двух важных сфер государственной деятельности продолжается, что не может не отражаться на эффективности защиты прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> *Зеленецкий В. С.* Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков, 1978. С. 26. Цит. по: *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. М., 2006. С. 30.

<sup>2</sup> См.: *Зуев С. В.* Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Российская юстиция. 2009. № 8.

## ГЛАВА II ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

---

### 2.1. Предмет и объекты прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан

**И**значально необходимо отметить, что отдельной отрасли прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан Закон о прокуратуре не закрепляет. Данное направление деятельности прокуратуры выделяется внутри такой самостоятельной отрасли надзора, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Выделение этой отрасли надзора в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры является наглядным подтверждением существенного усиления правозащитной роли прокуратуры. Нормы Закона о прокуратуре в этой части обеспечивают развитие и детализацию положений Конституции РФ, норм и принципов международного права, закрепивших значение соблюдения прав и свобод человека и гражданина как фундаментальной основы жизни демократического правового государства.

Конституция Российской Федерации и Закон о прокуратуре обозначили новый подход к вопросу о защите прав и свобод человека и гражданина. Уровень решения Законом о прокуратуре вопросов о роли организации деятельности прокуратуры по соблюдению прав и свобод человека и гражданина позволяет характеризовать его как акт, полностью соответствующий международным стандартам, включая стандарты Совета Европы.

В целях обеспечения гарантии государственной защиты прав и свобод граждан Генеральная прокуратура России взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

То обстоятельство, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, основано на признании их верховенства в правовой системе Российской Феде-

рации. Соблюдение прав и свобод человека играет основополагающую роль в обеспечении правовой защищенности личности, защите ее от произвола и беззакония. Оно проявляется в точном выполнении предписываемых законом правил, определяющих правовой статус личности в государстве. Ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно лишь при наличии соответствующих оснований и только в случаях, предусмотренных законом.

Приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 года №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен как основное направление деятельности органов прокуратуры (п. 1). Прокуроры обязаны осуществлять его независимо от поступления информации о нарушениях законности, используя для этого право участия в заседаниях законодательных, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также периодические проверки.

На основе всех доступных источников информации о правонарушениях прокуратуры в рамках предоставленных законом полномочий должны принять исчерпывающие меры реагирования, в первую очередь, для защиты прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите (п. 6 приказа №195).

Основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, нормы которой имеют прямое действие. Иные права и свободы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Федерации. Обязательно соблюдение прав и свобод, устанавливаемое общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, которые рассматриваются в качестве составной части ее правовой системы.

Принято различать три группы прав и свобод человека и гражданина: личные, политические и социально-экономические права и свободы. Традиционно к социально-экономическим, а именно данная разновидность прав и свобод нас интересует, прежде всего, в плане предпринимаемого исследования, относят право свободно распоряжаться своими способностями к тру-

ду, выбирать род деятельности и профессию; право на жилище; право частной собственности; право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на образование и др.

В социальном государстве органы прокуратуры выполняют важнейшую правозащитную функцию, обеспечивая полноценную реализацию права на достойную жизнь и свободное развитие человека, включая охрану труда и здоровья людей, материнства, отцовства и детства, прав инвалидов и пожилых граждан.

Сопоставляя предмет данной отрасли надзора с предметами других отраслей надзора и отдельных направлений деятельности прокуратуры, необходимо констатировать, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина составляет предмет не только рассматриваемого вида надзора. Во всех сферах деятельности органов прокуратуры: при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами власти, ведомствами и учреждениями, их должностными лицами, а также в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, в ходе осуществления уголовного преследования, и при исполнении уголовных наказаний администрациями органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, судебными приставами, прокурорами особое внимание уделяется соблюдению ими прав и свобод человека и гражданина, поскольку вопросы обеспечения прав и свобод человека занимают приоритетное место в обществе. «В этой связи необходимо иметь в виду, — подчеркивается в комментарии к Закону о прокуратуре, — что в предмет надзора, определяемый настоящей статьей (ст. 26), входит соблюдение только тех прав и свобод человека и гражданина, которые не охватываются предметом других отраслей и направлений прокурорского надзора»<sup>1</sup>.

Справедливости ради можно заметить, что выделить именно те права и свободы человека, которые не являются предметом

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. Под общей редакцией и с предисловием Генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова. М.: Норма, 1996. С. 127.

других отраслей и направлений прокурорского надзора, весьма непросто. Отсюда и возникают некоторые проблемы осуществления данного вида надзора, о которых будет сказано далее. Однако такое первоначально заданное содержание предмета исследуемого надзора сегодня позволяет некоторым авторам говорить о том, что данный вид надзора является излишним в разновидностях прокурорских направлений деятельности. Например, доктор юридических наук, профессор В. Рябцев указывает на то, что непродуктивным представляется выделение в отдельное направление деятельности органов прокуратуры, предусмотренное гл. 2 Закона о прокуратуре («Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»). По его мнению, она в значительной мере дублирует главу I раздела III «Прокурорский надзор».

«Такая конструкция закона, — пишет он, — только на первый взгляд подчеркивает значимость прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. На практике эти нормы воспринимаются как регламентация отдельного самостоятельного направления (отрасли) прокурорского надзора, одного из нескольких других. В действительности, исходя из содержания и смысла Конституции РФ (ст. 2, 6, 17–64), а также Закона о прокуратуре (ст. 1, 21, 29, 32), соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — общая задача всех видов и направлений деятельности органов прокуратуры, во всех сферах правовых отношений. Поэтому с учетом ст. 1 достаточно дополнить п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре положением и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина для того, чтобы в сочетании с указанными нормами закона исчерпывающе определить предмет прокурорского надзора. Тем самым только повышается и подчеркивается универсальная значимость для органов прокуратуры защиты прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>.

Трудно не согласиться с таким предложением. Заметим, что еще в 1996 году, в предисловии к комментарию вышедшего в новой редакции Закона о прокуратуре, на тот период Генеральный прокурор РФ Ю. И. Скуратов отмечал сравнительно недавнее становление правозащитной функции прокуратуры и в этой связи говорил: «...многое на этом направлении прокурор-

---

<sup>1</sup> *Рябцев В.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // *Законность.* 2011. № 3. С. 5.

ского надзора нуждается в дальнейшем осмыслении, анализе, изучении, научном обосновании. Возможны и разумные корректировки, связанные с совершенствованием самого предмета надзора»<sup>1</sup>.

Однако законодатель пока не прислушивается к подобным мнениям и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина продолжает занимать свое обособленное место в Законе о прокуратуре.

На этом фоне совсем непросто из общего предмета данного вида надзора выделить предмет надзора за соблюдением именно социальных прав и свобод граждан. Современная практика подсказывает, что в данной сфере на постоянном контроле прокуроров находится такой широкий спектр жизненно важных вопросов, как: защита трудовых прав граждан, в том числе права на безопасные условия труда и вознаграждение за него, предотвращение проявлений принудительного труда; соблюдение права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь; защита пенсионных, жилищных прав граждан, инвалидов, ветеранов Великой Отечественной войны; защита прав инвалидов, в том числе права на беспрепятственный доступ к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, их прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации и лекарствами; защита прав граждан как потребителей услуг ЖКХ; соблюдение требований законодательства о безопасности людей, проживающих в специализированных учреждениях; соблюдение законодательства при оказании поддержки многодетным семьям и инвалидам; исполнение судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков в защиту социальных прав граждан<sup>2</sup>.

Указанный срез прав и свобод личности и следует считать предметом социального направления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Восстребованность данного направления прокурорской деятельности подтверждается тем,

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. Под общей редакцией и с предисловием Генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996. С. IX.

<sup>2</sup> См.: *Паламарчук А.* Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 6.

что многие социально незащищенные граждане восстанавливают свои права именно на досудебной стадии, поскольку судебные процедуры сегодня весьма длительны и связаны со значительными материальными и временными затратами.

В число объектов этого вида надзора попадают те органы и должностные лица, которые перечислены в ст. 26 Закона о прокуратуре. Включение в данный перечень органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций отражает специфику надзора в данной области. Интересы максимально полного обеспечения самостоятельности указанных организаций в осуществлении своей деятельности, последовательно проводимая линия на ограничение возможностей воздействия на них государственных структур не являются препятствием для выполнения прокуратурой надзорных функций в их отношении в тех случаях, если это касается соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Такой подход продиктован конституционным положением о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью, об обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина.

Следует иметь в виду, что, будучи известным образом, ограниченным в осуществлении проверок различных организаций (не являющихся по закону объектом прокурорского надзора), прокурор в случаях, когда речь идет о нарушениях прав и свобод граждан, несмотря на указанные ограничения, обязан выступить в их защиту.

Заявления и жалобы таких лиц служат отправной точкой, определяющей право прокурора на такое вмешательство. Таким образом, можно сказать, что в случаях, когда дело касается защиты прав и свобод человека объем полномочий у прокурора больше.

При проведении проверки прокурор устанавливает, имели ли место нарушения прав человека, в чем они выразились, какие правовые нормы и кем (организацией или конкретным должностным лицом) они были нарушены.

Для выявления нарушения прав человека и гражданина прокуроры используют предоставленные им законом возможности:

- беспрепятственного прохода в помещения органов и организаций, указанных в п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре;
- доступа к документации и материалам;



- проверки исполнения законов в связи с поступившей в органы прокуратуры жалобой, информацией, иным обращением о фактах нарушения законов;

- требования от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических сведений, выделения соответствующих специалистов для ревизий и участия в проводимых проверках;

- истребования объяснения от должностных лиц и граждан по поводу имевшихся фактов нарушения законов.

В рамках, регламентированных Законом о прокуратуре, прокурор принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина. Механизм реагирования отражает особый характер данных нарушений, посягающих на самые важные социальные ценности — права и свободы, интересы человека. Обязанность принятия мер по пресечению нарушенных прав и свобод человека и гражданина указывает на необходимость оперативного реагирования прокурора на ставшие ему известными факты незаконных действий должностных лиц и иных лиц, органов государственной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Меры прокурорского реагирования, обладающие профилактическими свойствами, направлены на устранение обстоятельств, способствующих нарушениям прав и свобод граждан, они должны применяться по каждому факту, выявленного прокурором нарушения.

Меры по предупреждению нарушений применяются прокурорами также на основании обобщенных данных о состоянии законности в сфере соблюдения прав и свобод граждан в целом.

Усмотрев в действиях должностных лиц нарушения прав и свобод человека, прокурор в зависимости от характера и степени общественной опасности правонарушения возбуждает производство об административном правонарушении либо незамедлительно передает информацию о правонарушении и материалы проверки в органы или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В тех случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина принимает наиболее общественно опасные — преступные формы, прокурор направляет материалы в соответ-

ствующие органы предварительного следствия или дознания для принятия мер к тому, чтобы лица, виновные в противоправном посягательстве, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с действующим законодательством.

Правозащитный потенциал прокуратуры наглядно проявляется в активном использовании прокурором обращения в суд с исками в защиту граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите (инвалидов, престарелых, несовершеннолетних и др.).

Как и во всех других сферах надзорной деятельности, прокуратура обязана соблюдать правило, исключающее подмену государственных органов и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав человека. Прокуроры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

В то же время, прокуратура выступает защитником прав и интересов граждан в тех случаях, когда полномочий других органов, в том числе контролирурующих, недостаточно для того, чтобы самостоятельно восстановить нарушенные права или обратиться в суд.

Защита прав и свобод человека и гражданина реализуется прокурорами в форме внесения исков и участия в рассмотрении уголовных и гражданских дел судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а также при обжаловании противоречащих закону решений, приговоров и постановлений судов.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется и в процессе участия в правотворческой деятельности, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, взаимодействия с общественными организациями и средствами массовой информации, международного сотрудничества.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ №30 от 22 мая 1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам изначально было рекомендовано акцентировать внимание на защите, закрепленных в Конституции РФ, трудовых, имущественных, жилищных, экономических, экологических, избирательных и иных политических прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, Законом о прокуратуре (ст. 27) на них возложены обязанности:

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

- использовать полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре, в целях восстановления законности и нарушенных прав и свобод граждан.

Каждое обращение граждан должно быть объективно, полно и всесторонне рассмотрено в установленные законом сроки, и найдено должное его разрешение.

Руководители прокуратур всех уровней несут персональную ответственность за организацию работы на обслуживаемой ими территории по соблюдению прав и свобод граждан.

Порядок рассмотрения и разрешения жалоб и обращений граждан в органы прокуратуры определен Инструкцией «О порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» введенной в действие приказом Генерального прокурора РФ №3 от 15 января 2003 г. Вопросы внесения прокурорами представлений, принесения протеста в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина разрешаются тем же путем, что и при осуществлении надзора за исполнением законов.

В октябре 2008 г. в Страсбурге Консультативный совет европейских прокуроров принял Заключение №3 «Роль прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», в котором функция прокуратуры по защите прав человека, закрепленная внутренним законодательством в некоторых государствах-членах, оценивается как очень важная. П. 32 Заключения гласит: «Перед всеми государствами Европы стоит задача развивать и укреплять правозащитный потенциал всех своих органов, включая суды и прокуратуру».

А. Ю. Гулягин, анализируя правовую природу функций российской прокуратуры, замечает, что «...постоянными приоритетными направлениями (приоритеты) надзорной и иной функциональной деятельности органов прокуратуры являются соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина. ... соблюдение, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина

— это правозащитное предназначение органов прокуратуры, которое пронизывает все функции и подфункции, и тем самым составляет конституционную сущность их деятельности»<sup>1</sup>.

## **2.2. Координирующая роль прокуратуры РФ при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан**

Закон о прокуратуре в целом важную роль отводит координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью.

Под координацией вообще понимается согласование действий правоохранительных органов в решении общих задач по борьбе с преступностью. Эти действия согласовываются по цели, времени, месту проведения и программам. Общий подход к координирующей роли прокуратуры приемлем и для использования его в согласовании действий по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, в том числе и в социальной сфере.

Координационная деятельность прокуратуры осуществляется на основе:

- соблюдения законности — безусловного и точного исполнения всеми участниками действующего законодательства, обеспечения неотвратимости ответственности за совершенное правонарушение, защиту прав и законных интересов человека и гражданина, интересов общества и государства;
- равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке мероприятий и принятии решений, направленных на охрану законности и правопорядка, борьбу с правонарушениями;
- самостоятельности каждого участника координационной деятельности при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий, выработанных коллегиальным координационным органом, но в рамках полномочий, очерченных ему законодательством Российской Федерации;
- гласности о своей деятельности в допустимых пределах, не нарушающих права и свободы граждан, тайну следствия, государственную и иную охраняемой законом тайны;

---

<sup>1</sup> *Гулягин А. Ю.* Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 52–53.

- ответственности конкретного должностного лица — участника координационной деятельности за исполнение совместных решений, выполнение намеченных мероприятий;
- конкретности выполнения согласованных действий по предмету, органам, лицам, месту, времени и способам их исполнения.

Координация деятельности осуществляется органами прокуратуры с соблюдением принципа ее централизации.

При этом не допускается вмешательство одних органов в компетенцию других. Предметом координации не могут быть специфические для каждого органа функции, как, например, тактика и методика оперативной работы органов МВД, ФСБ, надзорные функции прокуратуры и т. п.

Участники деятельности в процессе координации взаимодействуют с органами законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, общественными организациями, средствами массовой информации. Представители указанных субъектов (не являющиеся субъектами координационной деятельности) могут участвовать в работе координационных совещаний, выступать с предложениями, относящимися к координационной деятельности, вносить в согласованном порядке проекты документов, требующие обсуждения и принятия решения, входить в состав рабочих групп. В целом их участие в координационной деятельности носит периодический характер, как правило, они приглашаются в случаях рассмотрения вопросов, касающихся сферы их компетентности или профессиональной деятельности.

Закон о прокуратуре отводит ей центральное место в осуществлении координации деятельности любых участников, направленной на соблюдение законности.

Президент Российской Федерации, выступая на Всероссийском совещании прокуроров 11 января 2001 года, определил координацию деятельности правоохранительных органов как одну из важнейших функций прокуратуры. «Никому другому такая работа сегодня не под силу. Да и закон определил именно такую функцию прокуратуры. Поэтому на прокуратуре лежит большая часть ответственности за слаженную, командную работу всех правоохранительных органов государства»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 13 января.

Принципы, методы и приемы, выработанные прокуратурой при выполнении организующей роли в процессе координации, пригодны для их использования и в отдельных отраслях прокурорского надзора.

Являясь специфичным и многогранным по сути, прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан охватывает широкий круг жизненно важных для общества и отдельно взятой личности вопросов. Поэтому тактика и методика его осуществления зависят от общей социально-экономической обстановки в государстве и поставленных руководством страны задач. «В связи с поручением Президента России Генеральной прокуратурой РФ, — свидетельствует начальник главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчук, — приняты дополнительные организационные и практические меры, направленные на укрепление законности в социальной сфере в условиях оздоровления финансового и других секторов экономики»<sup>1</sup>.

Среди таких мер названы следующие: организован системный надзор за исполнением трудового законодательства, эффективно проводится работа по устранению нарушений в деятельности служб занятости населения, в области социального обслуживания и пожарной безопасности, регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса.

Перед государством стоит важная задача — обеспечить стабильность системы социальной защиты населения в условиях переходного периода интеграции страны в мировое экономическое сообщество. Успешное решение этой задачи в немалой степени зависит от качества правозащитной деятельности прокуратуры и ее опережающей реакции.

Правозащитная деятельность прокуратуры России основана на принципах гласности и открытости для гражданского общества. Результаты правозащитной работы всех звеньев органов прокуратуры постоянно освещаются в средствах массовой информации и на сайтах сети Интернет.

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 4.

Генеральный прокурор РФ регулярно проводит встречи с представителями Общественной палаты РФ, правозащитных организаций, на которых обсуждаются наиболее острые и актуальные вопросы соблюдения прав человека, взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными организациями. С 2007 года между Генеральным прокурором РФ и Уполномоченным по правам человека в РФ действует Соглашение о формах взаимодействия по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Представители общественных объединений входят в состав Научно-консультативного совета при Генеральном прокуроре РФ, участвуют в заседаниях коллегии и иных мероприятиях, проводимых органами прокуратуры.

В области защиты трудовых прав Генеральная прокуратура РФ взаимодействует с Федерацией независимых профсоюзов России. Результатом такого сотрудничества стало расширение полномочий прокуроров в гражданском судопроизводстве в целях защиты социальных прав граждан.

Прокуроры на местах также взаимодействуют с общественными объединениями.

Эффективная форма реализации полномочий органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, положительно зарекомендовавшая себя на практике, — межведомственные и внутриведомственные рабочие группы, создаваемые в Генеральной прокуратуре РФ, а также в прокуратурах субъектов РФ для оперативного взаимодействия и принятия мер реагирования по наиболее острым проблемам. Получаемая в ходе взаимодействия информация ложится в основу проверок, по результатам которых принимаются меры прокурорского реагирования.

Все методы и подходы современного прокурорского надзора объединены одной важной целью — не допустить нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, а в случае их нарушения — немедленно восстановить законность.

В целях более эффективной реализации конституционного права граждан на обращение в органы прокуратуры на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ успешно работает общественная «Интернет-приемная».

Изложенное свидетельствует об эффективности и социальной направленности правозащитной деятельности органов прокура-

туры вне уголовно-правовой сферы и обуславливает необходимость ее развития с учетом накопленной практики.

В целом функция органов прокуратуры по своевременному проведению проверок исполнения законов позволяет предупредить преступные проявления, в том числе обеспечить надлежащее выполнение уполномоченными государственными органами своих контрольных и надзорных полномочий.

Анализ надзорной практики показывает, что в современных условиях органы прокуратуры способны полноценно обеспечивать защиту социально-экономических прав граждан и эта деятельность может носить комплексный характер, не ограничиваться только средствами уголовного преследования.

Прокуратура — один из эффективно действующих правозащитных институтов не только в России. В более чем 30-ти государствах — участниках Совета Европы — прокуратура в той или иной степени осуществляет свои полномочия вне уголовно-правовой сферы, обеспечивая защиту трудовых, семейных, жилищных и других прав граждан.

Полномочиями вне уголовно-правовой сферы обладают органы прокуратуры Армении, Болгарии, Венгрии, Германии, Испании, Ирландии, Латвии, Литвы, Польши, Португалии, Румынии, Хорватии, Украины и других стран. Пределы и объем этих полномочий определяются в зависимости от исторически сложившихся правовых традиций государства, поэтому какая-либо их классификация по этому признаку представляется некорректной.

Органы прокуратуры Бельгии, Франции, Люксембурга и Нидерландов обладают широкими полномочиями в области гражданского, семейного, трудового права. Во Франции прокуроры представляют интересы общества и государства в судах любой инстанции. Например, в трудовых спорах прокуроры защищают интересы работников и осуществляют надзор за соблюдением требований трудового законодательства; в коммерческих спорах задача прокурора — предотвратить банкротство предприятия.

Генеральная прокуратура РФ последовательно отстаивает на международных встречах государств — участников Совета Европы позицию о значительной роли прокуроров вне уголовно-правовой сферы. В результате проводимой работы постепенно



этот институт получает должную оценку в международно-правовых документах.

Правозащитная деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы стала предметом обсуждения на прошедшей в июле 2008 г. в Санкт-Петербурге восьмой Конференции Генеральных прокуроров стран Европы с участием первых лиц Совета Европы — Генерального секретаря Терри Дэвиса, комиссара по правам человека Томаса Хаммарберга, генерального директора по правам человека и правовым вопросам Филиппа Буайя, представителей Европейского Суда по правам человека.

Выступавший на конференции Генеральный секретарь Совета Европы Терри Дэвис особо отметил опыт российской прокуратуры, указав, что некоторые ее правовые тенденции могут быть использованы в качестве передового опыта для прокуратур государств Европы.

Существенное значение для консолидации международной практики правозащитной деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы имеет проведенная в ноябре 2009 г. в Генеральной прокуратуре РФ Международная рабочая встреча с участием представителей генеральных прокуратур России, Армении, Беларуси, Казахстана и Молдовы. Состоялся обмен опытом по вопросам организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, избирательных, экологических прав граждан, а также правозащитной деятельности в социальной и экономической областях, включая ценообразование на лекарственные средства.

Представляется, что на современном этапе назрела необходимость обобщения и анализа всех правозащитных функций вне уголовно-правовой сферы органов прокуратуры государств — участников Совета Европы.

На заседании Европейского комитета по правовому сотрудничеству (11 — 14 октября 2010 г. в Страсбурге, Франция) принято решение о целесообразности разработки рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам Совета Европы о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы и о создании рабочей группы по подготовке текста указанной рекомендации. Разработка и принятие этого документа весьма значимы для укрепления и совершенствования правозащитных функций

прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Несмотря на различия форм реализации рассмотренных полномочий органов прокуратуры, одно их свойство остается единым для всех правовых систем — прокуратура является инструментом обеспечения защиты прав человека, верховенства закона, традиций и ценностей правового государства<sup>1</sup>.



---

<sup>1</sup> *Сеченова Р.* Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // *Законность.* 2011. №1. С. 7–11.

# ● РАЗДЕЛ III

## ПАКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ПРОБЛЕМЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТЬ

### ГЛАВА I СУЩНОСТЬ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

---

#### 1.1. Понятие и виды средств прокурорского реагирования

**В** науке конституционного права выработан ряд признаков, которые характеризуют правовой статус органа государственной власти<sup>1</sup>: 1) создание и действие органа от имени государства; 2) действие на нормативно-правовой основе; 3) выполнение специфических функций и задач; 4) обладание собственной компетенцией; 5) наличие организационной обособленности и самостоятельности; 6) наделенность властными полномочиями.

Прокуратура Российской Федерации обладает всеми перечисленными признаками, наиболее существенным из которых является компетенция.

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: Учебник / под ред. Г. Н. Комковой. М.: Юрист, 2005. С. 217.

В теоретико-правовом смысле компетенция государственного органа понимается как предусмотренный нормами права набор его прав и обязанностей<sup>1</sup> либо как совокупность предметов его ведения и полномочий, которыми он наделен в отношении этих предметов ведения<sup>2</sup>. Полномочия государственного органа являются реальным выражением его компетенции.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» компетенция органов прокуратуры распространяется на деятельность различных государственных и негосударственных структур, ее соответствие закону, соблюдение указанными структурами прав и свобод личности. Основным предназначением прокуратуры является осуществление прокурорского надзора. Еще раз напомним, что прокурорский надзор — это вид государственно-властной деятельности специально уполномоченных органов, осуществляемой от имени Российской Федерации в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их исполнения<sup>3</sup>.

Надзорная деятельность прокуратуры преследует в качестве конкретно-правовой задачи защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для устранения выявленных в ходе надзорной деятельности нарушений закона прокуратура наделена специальными властными полномочиями. «Реализация правозащитной функции основана на государственно-властных полномочиях прокуратуры, которые выражаются в актах прокурорского реагирования».<sup>4</sup> В. Г. Бессарабов предлагает подобные государственно-властные

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 97.

<sup>2</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 352.

<sup>3</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. засл. юриста РФ, д. ю. н., проф. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2005. С. 15.

<sup>4</sup> Мельников Н. В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дис.... докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001. С. 226—227.

полномочия прокуратуры именовать правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законов, выявленные при осуществлении надзора за исполнением законов, которые реализуются в форме актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования. Разделяя эти понятия, акт прокурорского надзора он определяет как нормативно закрепленное правовое средство реагирования прокурора на нарушения законов, используемое в предусмотренных законом формах в ходе реализации полномочий по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений<sup>1</sup>.

Акт прокурорского реагирования, по его мнению, это нормативно закрепленное средство реагирования прокурора на нарушения законов, используемое в предусмотренных законом формах в ходе реализации полномочий по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий<sup>2</sup>.

То есть, в средствах прокурорского реагирования акты прокурорского реагирования ученым выделяются постольку, поскольку он считает, что эти акты направлены только на выявление нарушений закона, их причин и способствующих им условий, в отличие от актов прокурорского надзора, которые направлены на устранение и предупреждение правонарушений.

«В отличие от актов прокурорского надзора, — разъясняет сам В. Г. Бессарабов, — акты прокурорского реагирования на нарушения законов при осуществлении надзора за исполнением законов являются внешней формой реализации только полномочий по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Например, требование о выделении специалистов для выяснения возникших при проведении надзорных проверок вопросов будет актом прокурорского реагирования, а внесенное представление прокурора об устранении нарушений закона — актом прокурорского надзора». Далее, ссылаясь на Федеральный закон «О прокуратуре РФ», В. Г. Бессарабов замечает, что «Закон в отличие от актов прокурорского надзора не предусматривает для актов прокурорского реагирования единого письменного выражения. Для одних видов актов она может быть только

---

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 206.

<sup>2</sup> Бессарабов В. Г. Указ. соч. С. 207.

письменной, а для других — и в письменной, и устной формах»<sup>1</sup>. Таким образом, к актам прокурорского надзора автор рассматриваемой точки зрения относит только закрепленные в ФЗ «О прокуратуре РФ» протест прокурора, представление прокурора об устранении нарушений закона, постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении, предостережение о недопустимости нарушения закона.

Однако изучение научной, учебной и специальной литературы показывает, что далеко не все специалисты в области прокурорского надзора разделяют такой подход к правовым средствам реагирования прокурора на выявляемые им в ходе своей деятельности нарушения закона.

В учебнике «Прокурорский надзор» под редакцией А. Я. Сухарева говорится только об актах прокурорского надзора, под которыми авторы учебника понимают предусмотренные федеральными законами правовые средства реализации полномочий прокуратуры, используемых прокурором в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдения Конституции РФ и федеральных законов, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, проверки этих нарушений и принятия мер к восстановлению нарушенной законности<sup>2</sup>. В число актов прокурорского надзора они включают уже более широкий круг документов: протест, постановление, представление, предостережение, заявление прокурора в суд о признании недействительным правового акта, указание, апелляционную и кассационную жалобы<sup>3</sup>.

Н. В. Григорьева, раскрывая содержание основных понятий курса «Прокурорский надзор в Российской Федерации», отождествляет эти понятийные категории и указывает буквально следующее: «Акт прокурорского реагирования (акт прокурорского надзора) — установленное законом правовое средство (протест, постановление, представление, предостережение) осуществления полномочий прокуратуры, зафиксированное в специальном документе, используемое прокурором в рамках своей компетенции в целях проверки, устранения и предупреждения нарушений

---

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г. Указ. соч. С. 207.

<sup>2</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. засл. юриста РФ, д. ю. н., проф. А. Я. Сухарева. М.: Норма, 2005. С. 19–20.

<sup>3</sup> Там же.

или несоблюдения законов, прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства и принятия мер к восстановлению нарушений законности»<sup>1</sup>.

Об этих же разновидностях документов говорится в классическом учебнике В. И. Баскова, где все они включаются в понятие актов прокурорского реагирования<sup>2</sup>.

В. С. Авдонкин, перечисляя протест, представление, постановление, предостережение и заявление в суд, называет их основными правовыми актами прокурорского надзора, что подразумевает наличие и не основных (дополнительных, вспомогательных, факультативных и т. п.) актов. При этом заявление в суд включает в себя такие его разновидности, как заявление о признании правового акта недействительным; заявление о принудительном прекращении деятельности политической партии, иного общественного объединения; исковое заявление о защите прав и свобод человека и гражданина; другие заявления<sup>3</sup>.

Не до конца ясной остается позиция таких авторов еще одного учебного пособия по прокурорскому надзору, как М. Б. Смоленский, А. А. Подопригора и А. М. Карапетян. Разъясняя основные понятия прокурорского надзора в начале своего пособия, они дают понятие актам прокурорского реагирования и включают в них протест, представление, постановление, заявление прокурора в суд о признании недействительным правового акта, указание прокурора, апелляционную и кассационную жалобы<sup>4</sup>.

В дальнейшем, при описании прокурорского надзора за исполнением законов, авторы без каких-либо объяснений употребляют понятие «акты прокурорского надзора», куда включают те же протест, представление, постановление и предостережение<sup>5</sup>. Получается, что протест, представление, постановление и предо-

---

<sup>1</sup> Григорьева Н. В. Прокурорский надзор: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 34.

<sup>2</sup> Басков В. И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М.: Зерцало, 2008. С. 121–128.

<sup>3</sup> Авдонкин В. С. Правоохранительные органы в схемах с комментариями: Учебное пособие. М.: Эксмо, 2010. С. 120.

<sup>4</sup> Смоленский М. Б. Прокурорский надзор / М. Б. Смоленский, А. А. Подопригора, А. М. Карапетян. Ростов-н/Д.: Феникс, 2007. С. 5–6.

<sup>5</sup> Смоленский М. Б. Указ. соч. С. 87–90.

стережение авторы относят и к актам прокурорского реагирования, и к актам прокурорского надзора.

На отсутствие единого подхода к пониманию рассматриваемых нами определений обращают внимание авторы учебника под редакцией О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой и Н. Х. Сафиуллина<sup>1</sup>.

Обратимся к основополагающему закону, регламентирующему деятельность прокуратуры. Федеральным законом от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) установлено, что органы прокуратуры РФ осуществляют надзорную деятельность с целью выявления и пресечения нарушений законности. Иными словами, прокурор обязан не только выявить нарушение нормативно-правовых актов, но и принять меры к его устранению, восстановлению нарушенных прав и интересов, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности и недопущению впредь подобных нарушений.

Деятельность органов прокуратуры при проведении надзорных проверок регламентирована Законом о прокуратуре. Из смысла ст. 22, 27, 30 и 33 данного нормативного акта следует, что прокурор, реализуя свои полномочия, в случае обнаружения нарушений законности обязан на них реагировать предусмотренными законом способами и принимать необходимые меры.

Однако Закон о прокуратуре не содержит понятий «меры или средства прокурорского реагирования», «акты прокурорского реагирования» или «акты прокурорского надзора». В нем определены документы, составляемые компетентными должностными лицами органов прокуратуры и являющиеся формами реагирования на нарушения действующего законодательства. К таким документам относятся: протест прокурора (ст. 23), представление прокурора (ст. 24), постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25)<sup>2</sup>, предостереже-

---

<sup>1</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник для студентов вузов, для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 112–118.

<sup>2</sup> Ранее данная норма закона содержала право прокурора и на возбуждение уголовного дела в случае выявления в деянии признаков какого-либо преступления. Изменениями законодательства в 2007 году прокурор был лишен такого права.



ние о недопустимости нарушения закона (ст. 25-1). Это специфические правовые акты, выносимые только прокурорами и их заместителями в порядке реализации их полномочий, обязательные для исполнения теми органами и их должностными лицами, которым они предписаны.

Кроме того, из текста закона следует, что при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение (ст. 33).

В соответствии с ч. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре 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, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Логично предположить, что в данном случае указанные постановления и исковые заявления прокурора являются одновременно актами и мерами прокурорского реагирования.

Такое предположение подтверждается практикой. Так, судья Конституционного Суда Республики Марий Эл, доцент МарГУ (г. Йошкар-Ола) С. В. Маслова в одной из своих публикаций указывает: «В последнее время все актуальнее становится использование прокурорами предоставленного им ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Фе-

дерации права обращаться в суды с исками о признании сделок с недвижимостью недействительными, применении последствий недействительности.

Так, например, решением Арбитражного суда Тверской области от 18.12.2009 г. удовлетворен иск прокуратуры Тверской области о признании недействительным договора купли-продажи от 29.07.2009 г. находящегося в федеральной собственности земельного участка сельскохозяйственного назначения общей площадью 547 926 м<sup>2</sup>, расположенного по адресу: Тверская область, Конаковский район, Городенское сельское поселение. Этим же решением суда признано недействительным зарегистрированное право собственности ООО «А» на вышеуказанный земельный участок. Помимо того, материалы данной прокурорской проверки направлены в управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью для принятия решения в порядке ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Анализ текста Закона о прокуратуре позволяет выявить еще одну обязанность прокурора, которая должна реализовываться вынесением документа, правда, не до конца понятно, какого именно. В статье 9 исследуемого Закона закреплено, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, данная статья определяет взаимодействие органов прокуратуры и законодательных (представительных) органов в форме обращения к ним прокуроров с предложением. Форма данного предложения законодательно не определена. Кроме того, из смысла указанной нормы закона невозможно установить, является ли данное предложение актом и (или) мерой прокурорского реагирования. Действующие в этой сфере

---

<sup>1</sup> *Маслова С. В.* Меры прокурорского реагирования, направленные на устранение нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью // *Политика и право.* 2011. № 9. С. 28.

ведомственные акты, а именно Приказ Генерального прокурора РФ от 9 августа 1996 г. №47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» и Приказ Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», не регулируют порядок и процедуру внесения данного предложения.

В этой связи мы разделяем мнение В. В. Стрельникова, который пишет: «Положения ст. 9 закона, связанные с правом прокурора вносить предложения в компетентные органы о принятии новых или дополнении ранее принятых нормативных актов, не вызывают на практике споров и согласуются с общей концепцией деятельности прокурорской системы. Однако в данном случае указанную норму (применительно к изменению или отмене правовых актов) можно истолковать двусмысленно: неясно, обладает ли прокурор правом выбора способа действий, — как он должен поступить, выявив незаконный правовой акт: внести предложение об его изменении, отмене или же подготовить протест»<sup>1</sup>.

Представляется, что прокурор, осуществляя проверку нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления, прежде всего, должен определить, законны они или нет. В случае, когда он устанавливает, что проверенные нормативные акты являются незаконными, приоритет имеют требования ст. 22 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты.

Подтверждением такого предположения может служить перечень тех мер прокурорского реагирования, который определен ведомственными нормативными актами и рекомендуется к использованию в деятельности прокуроров. Обобщая рекомендации, изложенные в приказах Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07.12.2007 №195 и «Об организации проведения анти-

---

<sup>1</sup> Стрельников В. В. О некоторых проблемах эффективности мер прокурорского реагирования // Право и защита. 2010. №3. С. 14.

коррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 28.12.2009 №400, этот перечень можно представить следующим образом:

- принесение протестов на противоречащие закону правовые акты;
- внесение требований об изменении нормативных правовых актов в связи с выявлением в них коррупциогенных факторов;
- внесение представлений об устранении нарушений законов;
- объявление предостережений о недопустимости нарушения закона;
- возбуждение дел об административных правонарушениях;
- вынесение постановлений о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- обращение в суд в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

В данном перечне мы не видим указания на то, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов должен вносить предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В то же время, приведенный перечень мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности включает в себя ранее не встречавшуюся такую меру, как внесение требований об изменении нормативных правовых актов в связи с выявлением в них коррупциогенных факторов.

Данная мера прокурорского реагирования с указанием формы ее реализации появилась в Федеральном законе «О противодействии коррупции», согласно которому прокурор наделен полномочием на внесение требования об изменении нормативного правового акта при наличии в нем коррупциогенных факторов и отсутствии в нем противоречий действующему законодательству.

В таком требовании должно быть сформулировано предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Одновременно на орган либо должностное лицо, принявшие правовой акт с коррупциогенными факторами, возлагается обя-

занность по рассмотрению акта реагирования в установленный срок.

В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 28.12.2009 № 400 эти положения федерального закона детализированы.

Таким образом, положения приведенных законов и ведомственных нормативных актов закрепляют такие акты, которые в определенных случаях должны выносить прокуроры, как протест, представление, постановление, предостережение, требование и исковое заявление. Пока их с одинаковым успехом можно отнести как к актам прокурорского реагирования, так и актам прокурорского надзора.

Не удалось получить четкого ответа о различиях между актами прокурорского надзора и актами прокурорского реагирования и в специально предназначенной для прокурорских работников литературе<sup>1</sup>.

Настольная книга прокурора оперирует таким понятием, как правовые средства прокурорского надзора, под которыми понимаются предусмотренные законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона. Данные правовые средства прокурорского надзора авторы издания подразделяют на три самостоятельные группы: 1) средства выявления нарушений закона; 2) средства устранения нарушений закона; 3) средства предупреждения правонарушений. Наполнение каждой группы средств весьма подробное и заслуживает того, чтобы перечень этих средств был приведен полностью.

*В первую группу — средства выявления нарушений закона включены:*

- право беспрепятственно входить на территории и в помещения органов (п. 1. ст. 22 Закона)<sup>2</sup>;
- право иметь доступ к документам и материалам, статистическим и иным сведениям (п. 1 ст. 22 Закона);

---

<sup>1</sup> См.: Настольная книга прокурора / Коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; изд-во «Экслит», 2002.

<sup>2</sup> Здесь и далее указываются статьи Закона о прокуратуре, а также сокращения других правовых актов в редакции цитируемого источника.

- проверка исполнения законов в связи с поступившей в орган прокуратуры информацией о фактах нарушения закона (п. 1 ст. 22 Закона);

- право требовать от руководителей и других должностных лиц выделения специалистов (п. 1 ст. 22 Закона);

- право требовать от руководителей и других должностных лиц проведения проверок (п. 1 ст. 22 Закона);

- право вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов (п. 1 ст. 22 Закона);

- возбуждение производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (ст. 415 УПК РФ)<sup>1</sup>.

*Вторую группу — средства устранения нарушений закона составили*<sup>2</sup>:

- протест на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона);

- протест на действия судебного исполнителя;

- представление об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона);

- постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (п. 2 ст. 22, 25 Закона, ст. 28. 4 КоАП РФ);

- заявление (исковое заявление) в суд или арбитражный суд (ч. 4 ст. 27 Закона, ч. 1 ст. 41 ГПК РСФСР, ст. 32, 41 АПК РФ);

- заявление в суд о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения (Регулируется ст. 42, 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. (в редакции от 19 июня 1998);

- постановление об освобождении лиц, незаконно подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещению в судебно-психиатрические учреждения и учреждения, применяющие меры принудительного характера (Регулируется п. 3 ст. 22, п. 2 ст. 33 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 49 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»);

---

<sup>1</sup> Указанное в цитируемом источнике ранее принадлежавшее прокурору полномочие на возбуждение уголовного дела нами не приводится, поскольку в настоящее время такое право прокурору не принадлежит.

<sup>2</sup> Редакция текста в данном случае не изменялась, в связи с чем некоторые приводимые положения могут не соответствовать действующему законодательству.

- постановление об отмене дисциплинарного взыскания, наложенного в нарушение закона на лицо, заключенное под стражу, осужденного (п. 1 ст. 33 Закона);
- постановление об отмене незаконного и необоснованного постановления дознавателя (п. 10 ч. 2 ст. 37, ст. 214 УПК РФ), об отмене или изменении ранее избранной обвиняемому меры пресечения (ст. 110, п. 2 ч. 2 ст. 221 УПК РФ), а также об изменении обвинения (п. 1 ч. 2 ст. 221 УПК РФ);
- постановление о приостановлении и прекращении производства по уголовному делу (п. 16 ч. 2. ст. 37 УПК РФ);
- постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо отказе в ее удовлетворении (ст. 124 УПК РФ);
- официальное извинение реабилитированному за причиненный вред (ч. 1 ст. 136 УПК РФ);
- составление нового обвинительного заключения по делу, поступившему с обвинительным заключением (п. 1 ч. 1 ст. 221 УПК РФ);
- замечание на протокол судебного заседания (ст. 260 УПК РФ, ст. 229 ГПК РСФСР, п. 4 ст. 123 АПК РФ);
- апелляционное представление прокурора на приговор мирового судьи, его постановление о прекращении дела, а также иные его постановления (ст. 323 УПК РФ);
- кассационное представление, протест (п. 1 ст. 36 Закона, ч. 3, 4 ст. 354, ст. 444 УПК РФ, ч. 2 ст. 282 ГПК РСФСР);
- частный протест (п. 1 ст. 36 Закона, ст. 315 ГПК РСФСР);
- апелляционная, кассационная жалобы на решение арбитражного суда (п. 1 ст. 36 Закона, ст. 145, 161 АПК РФ);
- надзорное представление, протест в порядке судебного надзора (п. 1 ст. 36 Закона, ст. 402 УПК РФ, ст. 320 ГПК РСФСР, ст. 181 АПК РФ);
- отзыв апелляционного, кассационного представления, кассационного, частного, надзорного протеста (ч. 3 ст. 359 УПК РФ, ч. 1 ст. 292, ст. 326 ГПК РСФСР);
- заключение о необходимости возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (ст. 416 УПК РФ).

Выбирая правовые средства прокурорского надзора для *третьей группы* — *средства предупреждения правонарушений*, авторы, как представляется, пошли затратным путем и попыта-

лись указать практически все оставшиеся полномочия прокурора, закрепленные в различных правовых актах, в результате чего получился весьма внушительный перечень этих средств<sup>1</sup>:

- предостережение о недопустимости нарушения закона (п. 2 ст. 22, ст. 25 Закона);

- средства предупреждения нарушения прав и законных интересов лиц, обладающих уголовно-правовым и административно-правовым иммунитетом;

- представление прокурора в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации о лишении депутата неприкосновенности в связи с привлечением к административной ответственности;

- согласие прокурора на лишение неприкосновенности члена избирательной комиссии, комиссии референдума;

- согласие прокурора на лишение неприкосновенности кандидата, зарегистрированного избирательной комиссией на должность, избираемую гражданами;

- санкция прокурора на административное задержание лиц, совершивших нарушения режима Государственной границы Российской Федерации (п. 4 ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993г., в редакции от 30 декабря 2001);

- направление в суд материалов для рассмотрения вопроса о возможности помещения несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ст. 27 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г., в редакции от 13 января 2001);

- постановление о выселении в административном порядке (ч. 2 ст. 90 ЖК РСФСР);

- согласие (санкция) прокурора на производство следственных (процессуальных) действий, которые существенно затрагивают права и законные интересы граждан и организаций;

---

<sup>1</sup> Как и в предыдущем случае, редакция цитируемого источника сохранена, что приводит в некоторых моментах к несоответствию действующему законодательству. Однако для нас важно увидеть в целом те действия и отдельные акты, которые включаются авторами книги в средства предупреждения преступлений.



- согласие на прекращение уголовного дела;
- согласие на избрание в качестве меры пресечения залога (ст. 106 УПК РФ);
- утверждение решения о применении акта об амнистии, принятые органами дознания, предварительного следствия, органами внутренних дел (см., например, п. 4 постановления Государственной Думы «О постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в отношении несовершеннолетних и женщин» от 30.11.2001);
- согласие прокурора на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственных и процессуальных действий, перечень которых дан в ч. 2 ст. 29 УПК РФ:
  - о применении мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога (ст. 107, 108 УПК РФ);
  - о продлении срока содержания под стражей (ст. 109 УПК РФ);
  - о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинский или психиатрический стационар для проведения, соответственно, судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы (ч. 2 ст. 203 УПК РФ);
  - о производстве осмотра жилого помещения при отсутствии согласия проживающих в нем лиц (ч. 5 ст. 177 УПК РФ);
  - о производстве обыска и выемки в жилом помещении (ч. 3 ст. 182, ч. 2 ст. 183 УПК РФ);
  - о производстве личного обыска (ч. 1 ст. 184 УПК РФ);
  - о производстве выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях (ч. 4 ст. 183 УПК РФ);
  - о наложении ареста на корреспонденцию и производстве выемки ее в почтово-телеграфных учреждениях (ч. 2 ст. 185 УПК РФ);
  - о наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящихся на счетах и во вкладах или на хранении в кредитных организациях (ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116 УПК РФ);
  - о временном отстранении обвиняемого от должности (ч. 1 ст. 114 УПК РФ);

— о контроле и записи телефонных и иных переговоров (ч. 1, 2 ст. 186 УПК РФ);

- поручение органам дознания о производстве следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, в том числе о задержании (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), об исполнении постановлений о приводе, заключении под стражу, производстве обыска, выемки, розыске лиц, совершивших преступления;

- отстранение дознавателя или следователя от дальнейшего ведения расследования, если ими допущено нарушение УПК РФ (п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- отвод нижестоящего прокурора, следователя, дознавателя, а также переводчика, специалиста, эксперта, защитника и других участников процесса (ст. 66, 67, 69-72 УПК РФ);

- передача уголовного дела от одного органа расследования другому (п. 8, 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- постановление о производстве предварительного расследования группой (ст. 163 УПК РФ);

- постановление о соединении уголовных дел (ч. 3 ст. 153 УПК РФ);

- участие в производстве дознания и предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- продление срока предварительного расследования (п. 12 ч. 2 ст. 162 УПК РФ);

- утверждение обвинительного заключения либо обвинительного акта, постановления следователя о направлении дела в суд в порядке ст. 439 УПК РФ (п. 1 ч. 1 ст. 221, п. 1 ч. 1 ст. 226, п. 1 ч. 5 ст. 439 УПК РФ);

- заключение прокурора в судебном заседании (ч. 3 ст. 41 ГПК РСФСР, ч. 2 ст. 29. 7 КоАП РФ);

- приостановление исполнения решения, определения, постановления суда по гражданскому делу (ст. 323 ГПК РСФСР);

- санкционирование (дача согласия) прокурора на совершение администрацией исправительного учреждения некоторых действий, которые затрагивают наиболее существенные права и законные интересы осужденных<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора / Коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; изд-во «Экслит», 2002. С. 175.

Встречаются предложения и менее дробной классификации правовых средств прокурорского надзора. В. И. Качалов, например, подразделяет их на средства выявления правонарушений и средства реагирования на нарушения законности. К средствам выявления правонарушений он относит: истребование актов управления для проверки их соответствия законодательству, требование от органов управления проведения проверок и ревизий, проведение прокурорских проверок, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан и должностных лиц. В средства реагирования на нарушения законности им включаются протест, представление, постановление и предостережение<sup>1</sup>.

В завершение приведенной классификации авторы настольной книги прокурора указывают, что деление средств прокурорского надзора на средства выявления, устранения и предупреждения нарушений закона — весьма условно.

«Так, — пишут они, — получение объяснений по поводу нарушений закона от руководителя предприятия не только обеспечивает выявление правонарушений, но зачастую способствует устранению нарушений. Санкции прокурора — это не только средство, направленное на предупреждение нарушения, но и способ пресечения, устранения нарушения.

Некоторые полномочия прокурора не относятся к надзорным средствам.

Например, органы прокуратуры с привлечением по их поручению органов государственной безопасности и внутренних дел устанавливают и проверяют все дела с неотменными решениями судов и несудебных органов на лиц, подлежащих реабилитации в соответствии с законом. По материалам проверки органы прокуратуры составляют заключения и выдают справки о реабилитации заявителям, а при отсутствии таковых периодически представляют сведения о реабилитации для публикации в местной печати (ст. 8 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. (в редакции от 7 августа 2000 г.)). Приведенное прокурорское полномочие будет являться актом применения права»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Правоохранительные органы: Учебник / под общ. ред. Н. А. Петухова и Г. И. Загорского. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2005. С. 342–348.

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / Коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; изд-во «Экслит», 2002. С. 175.

Вряд ли возможно перечисленные в указанных классификациях действия и процессуальные акты подвести хотя бы под одно из приведенных ранее определений актов прокурорского надзора или актов прокурорского реагирования. Хотя при изучении исследуемого вопроса удалось найти такое определение актов прокурорского надзора, которое может охватить все предлагаемые в настольной книге прокурора правовые средства реализации полномочий прокурора. В учебном пособии А. Г. Давидович, А. Ф. Истомина, Д. А. Лопаткина «Прокурорский надзор» в разделе «Понятийный аппарат курса» приводится следующее понятие актов прокурорского надзора — «1) действия прокурора в порядке осуществления им своих полномочий; 2) постановления, протесты, представления, предложения, указания; 3) санкционирование производства компетентными органами соответствующих действий путем его утверждения. Некоторые правовые акты являются одинаковыми во всех отраслях прокурорского надзора, другие имеют свои особенности в отдельных отраслях, третьи применяются лишь на определенных участках деятельности»<sup>1</sup>, то есть включение в понятие актов прокурорского надзора помимо самих актов в виде какого-либо процессуального документа еще и любых действий по осуществлению своих полномочий, конечно, охватывает любые результаты деятельности прокурора. В таком виде понятие является универсальным, позволяет именовать актами прокурорского надзора и действия при исполнении непосредственных полномочий прокурора, и все письменные документы, облачаемые в предусмотренную законом форму.

В юридической литературе встречается точка зрения, согласно которой реализация предусмотренных Законом о прокуратуре полномочий прокурора и есть акт прокурорского реагирования, который может привести к необходимости внесения акта прокурорского надзора. «Такие полномочия прокурора, — утверждает, М. Ю. Крутиков, — как право прокурора беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов; право доступа к их документам и материалам; право проверки информации о нарушениях закона; право вызова долж-

---

<sup>1</sup> Давидович А. Г., Истомина А. Ф., Лопаткин Д. А. Прокурорский надзор: Учебно-методическое пособие для студентов дневной и заочной форм обучения. Сочи: Сочинский филиал Московского государственного ун-та сервиса, 2005. С. 88.

ностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона; право на разъяснение порядка защиты прав и свобод личности, реализуются в актах прокурорского реагирования»<sup>1</sup>.

Вопрос в том, уместно ли при раскрытии понятия акта, с которым в нашем случае, прежде всего, ассоциируется процессуальный документ, составляемый прокурором, включать в него (понятие) действия по реализации полномочий. Оказывается уместно. Поскольку толкование термина «акт» в первую очередь связано именно с действием. Согласно современному толковому словарю русского языка акт — это: 1) Единичное проявление какой-либо деятельности; действие, поступок. 2) Указ, постановление, издаваемые правительством или должностным лицом. 3) Документ, содержащий запись о каком-либо юридическом факте. 4) Действие (Комедия в трех актах). 5) Торжественное собрание в учебных заведениях<sup>2</sup>.

На основании изложенного и во избежание существующей путаницы, вполне резонно предложить актами прокурорского надзора именовать только те процессуальные документы, которые названы в Законе о прокуратуре и которые прокурор обязан составить и внести в предусмотренных этим законом случаях.

Акты прокурорского реагирования при таком подходе будут объединять факты реализации прокурором предусмотренных законом полномочий и абсолютно все другие документы, в составлении которых возникает необходимость при реализации предоставленных ему полномочий.

При этом необходимо обратить внимание на то, что, называя акты актами прокурорского надзора, некорректно включать в их число те процессуальные документы, которые пусть и прописаны (закреплены) в Законе о прокуратуре, но собственно к отраслям прокурорского надзора отношения не имеют. Не следует забывать, что на прокуратуру помимо прокурорского надзора возложены еще и такие основные направления деятельности, как осуществление уголовного преследования, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью,

---

<sup>1</sup> Крутиков М. Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства / Электронный ресурс, 2009. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. М.: Ридерз Дайджест, 2004. С. 16.

участие в рассмотрении дел судами, участие в правотворческой деятельности и выпуск специальных изданий (см. ст. 1 Закона о прокуратуре). Те документы, которые прокуроры обязаны составлять при реализации полномочий по этим направлениям деятельности, не должны называться актами прокурорского надзора. Их необходимо относить к актам прокурорского реагирования.

Таким образом, исходя из обоснованного выше критерия деления результатов прокурорской деятельности, к актам прокурорского надзора следует относить: протест, представление, постановление, предостережение. Но поскольку эти акты представляют собой лишь часть возможных средств прокурорского реагирования, по мнению авторов, иногда допустимо именовать их и средствами прокурорского реагирования и средствами прокурорского воздействия.

## **1.2. Требования, предъявляемые к актам прокурорского надзора, и правовые последствия их внесения**

Эффективность прокурорско-надзорных средств зависит от того, насколько законно, обоснованно, оперативно, полно они используются.

Будучи предусмотренными в Законе о прокуратуре, акты прокурорского надзора имеют процессуальный характер. Они составляются по определенной форме, вносятся в определенные адресаты. Закон определяет порядок внесения и рассмотрения актов прокурорского надзора, права и обязанности прокурора и лиц, рассматривающих эти акты. Ряд общих требований, предъявляемых к актам прокурорского реагирования, закреплен еще приказом Генерального прокурора РФ №30 от 22 мая 1996 года. Так, в соответствии с п. 12 данного приказа в актах прокурорского реагирования должны быть изложены сущность правонарушения, его негативные последствия, причины и условия, способствовавшие его совершению. В конкретных актах прокурорского реагирования в зависимости от характера правонарушения должен ставиться вопрос об устранении как самого правонарушения, так и способствовавших ему причин и условий, об ответственности виновных лиц. При составлении и внесении таких актов реагирования, как протест и представление, проку-

пор каждый раз решает вопрос о необходимости своего участия в их рассмотрении.

Особое внимание в названном приказе Генерального прокурора РФ обращается на контроль за рассмотрением внесенных актов прокурорского реагирования и фактическим выполнением указанных в них требований. С этой целью в прокуратуре ведутся специальные журналы или карточки, в которых указывается, какой акт прокурорского реагирования, по какому поводу, кому и когда был направлен. Там же излагается краткое содержание требований прокурора, делается отметка о получении информации о рассмотрении актов прокурорского реагирования и результатах их рассмотрения.

Пределы полномочий прокурора определяются его местом в системе прокуратуры. Прокуроры более высокого уровня имеют больший арсенал надзорных средств. Такая компетенция определена законом, а также сложившейся практикой. Так, районный прокурор по закону имеет право внести представление об устранении нарушений любому министру, однако эти вопросы принято решать через Генерального прокурора РФ.

Прокурорские акты должны быть хорошо мотивированы. Это позволяет обеспечить немедленное выполнение изложенных в них требований, без излишней переписки и перепроверки содержащейся там информации. Правильно поступают те прокуроры, которые в представлениях об устранении нарушений закона излагают доводы, подтверждающие их выводы.

Прокурорское реагирование чем оперативнее, тем эффективнее. Запоздалое реагирование не только не эффективно, но даже вредно в деле укрепления законности.

«Реагирование, требование прокурора, — рекомендуют специалисты, — необходимо повторять до полного устранения нарушения. При этом прокурор должен переходить от «щадящих» форм (представление, протест) к более жестким (обращение в суд, возбуждение уголовного дела и др.), а также использовать возможности вышестоящих прокуроров. В реагировании важно «не переборщить». Вызывает улыбку, когда громким словом представление прокурор именуется документ, в котором речь идет лишь о небрежном заполнении инспектором по делам несовершеннолетних профилактической документации на подростка или его родителя. В таком случае было бы достаточно устного разго-

вора с сотрудником милиции или направления руководителю отдела внутренних дел копии прокурорской справки о результатах проверки<sup>1</sup>.

Рассмотрим теперь те основные требования, которые предъявляются к актам прокурорского надзора, исходя из законодательного предписания, сложившейся практики и рекомендаций, содержащихся в различных ведомственных документах.

**Протест** прокурора представляет собой правовой документ, выносимый должностными лицами органов прокуратуры, направленный на отмену незаконного акта. Сущность опротестования незаконных правовых актов заключается в том, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, от имени государства указывает, в чем именно выражено нарушение закона, и требует от соответствующего органа отменить незаконный акт или привести его в соответствие с законом, восстановить права и свободы граждан, а также права и законные интересы государственных и иных органов.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Прокуроры вносят протест в соответствии со своей компетенцией. Это означает, что подписывает протест прокурор или его заместитель соответствующего района, города, субъекта РФ или приравненные к ним прокуроры или, наконец, Генеральный прокурор РФ, или его заместитель, хотя готовить протест могут другие прокурорские работники (помощники прокурора района, прокуроры отделов прокуратур субъектов РФ и т. д.). В соответствии со своей компетенцией районный прокурор (заместитель) и приравненные к нему прокуроры приносят протест на незаконный акт, изданный органом местного самоуправления, должностными лицами этих органов и районных (городских) органов контроля, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Прокуроры (заместители) субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры приносят протесты на незаконные правовые акты, из-

---

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора / Коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; изд-во «Экслит», 2002. С. 140.



данные соответствующими законодательными или исполнительными органами власти субъектов РФ и их должностными лицами. Генеральный прокурор РФ и его заместители приносят протесты на незаконные акты федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, а также на акты, исходящие от должностных лиц указанных ведомств. В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и федеральным законам Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Протест прокурора как правовой документ должен отвечать определенным требованиям к его содержанию и форме. Наименование акта должно соответствовать Федеральному закону «О прокуратуре РФ». В протесте должны содержаться наименование опротестованного правового акта или действия (бездействия) должностного лица; кем и когда правовой акт издан или совершено действие (бездействие); содержание опротестованного правового акта (действие или бездействие); правовое обоснование незаконности или необоснованности правового акта (действия или бездействия должностного лица), нормы нарушенного закона или иного нормативного акта; предложение прокурора об отмене акта, требования о привлечении к ответственности должностного лица, виновного в нарушении закона, если в этом есть необходимость; предложение о рассмотрении протеста в установленный законом десятидневный срок с сообщением результатов рассмотрения протеста; должностное положение прокурора, принесшего протест, его классный чин; дата принесения протеста.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Прокурор, принесший протест, обладает правом отозвать протест до его рассмотрения.

При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты следует руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения — в установленном порядке обратиться с заявлением в суд. Так, согласно приказу Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (в ред. от 23 декабря 2009), прокуроры обязаны безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом — обращаться с заявлениями в суд. При этом прокурорские работники должны добиваться реального исполнения заявленных прокурором требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда РФ (Постановление от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону») правовыми актами, соответствие которых закону может проверить суд по заявлению прокурора, являются, в частности, принятые органами власти, управления и должностными лицами решения, содержащие обязательные предписания (правила поведения), влекущие юридические последствия. Такие акты могут носить нормативный характер, т. е. устанавливать правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом, а также индивидуальный характер, то есть, устанавливать, изменять или отменять права и обязанности конкретных лиц.

При необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства, проект запроса в Конституционный Суд РФ,

подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, п. 1, 4 ч. 1 и 2 ст. 38 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г.) (далее — ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») и согласованный с Главным управлением либо управлением Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе, направляется в Генеральную прокуратуру РФ. При этом непосредственному обращению в Генеральную прокуратуру РФ с проектом соответствующего запроса должна предшествовать попытка урегулирования ситуации в ходе последовательного диалога прокуратуры субъекта РФ с высшим должностным лицом субъекта РФ и региональным парламентом (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т. п.).

В соответствии со ст. 52, 192 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если он полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Обращение в Высший Арбитражный Суд РФ направляет Генеральный прокурор РФ или его заместитель, в арбитражный суд субъекта РФ направляют также прокурор субъекта РФ или его заместитель и приравненные к ним прокуроры или их заместители. Дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается коллегиальным составом судей в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в арбитражный суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу. Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц рассматриваются в тот же срок, но судьей единолично.

В гражданском процессе прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе в порядке ст. 251 ГПК РФ обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, которым нарушаются права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, противоречащим закону полностью или в части. Заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом в течение месяца, а Верховным Судом РФ — в течение трех месяцев со дня его подачи с участием прокурора, обратившегося в суд с заявлением.

Прокуроры должны обеспечивать надзор за исполнением решений судов о признании недействующими региональных, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих закону.

При осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами протест может быть внесен на их неправомерные действия. Он может быть принесен как на действия исполнителя по исполнению решения, так и на отказ в совершении таких действий. Протест подается в суд в течение десяти дней со дня совершения неправомерных действий судебным исполнителем или со дня, когда прокурору стало о них известно.

Требования, предъявляемые к форме этого документа, такие же, как и к протесту, вносимому при реализации полномочий общего надзора.

**Представление** об устранении нарушений закона — это документ, который вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения. В процессуальном законодательстве под представлением прокурора понимается акт реагирования прокурора на судебное решение.

Представление является наиболее часто применяемым средством реагирования прокурора на нарушения закона. Оно вносится на основе обстоятельно проведенной прокурорской проверки или нескольких проверок, глубокого анализа выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств.

В представлении указывается орган или должностное лицо, которому оно вносится, его адрес, приводится наименование до-

кумента «Представление об устранении нарушений законов в сфере образования» (но не «Представление о нарушениях законов в сфере образования»). В тексте описываются выявленные нарушения, причины и условия, им способствующие, указываются ответственные лица, даются разъяснения нарушенных законов, предложения по их скорейшему устранению и недопущению впредь, называются должностные и иные лица, виновные в их совершении или потворствующие этому. Представление является универсальным актом прокурорского реагирования, позволяющим ставить самые различные вопросы, по преимуществу правового характера, направленные как на устранение и предупреждение нарушений законов и способствующих им обстоятельств, так и на привлечение к ответственности виновных лиц. Особое внимание при подготовке представлений обращается на их юридическую обоснованность, достоверность, грамотность, краткое, но исчерпывающее изложение всех обстоятельств. Все данные, приводимые в представлениях, должны быть тщательно проверенными. Предложения, включаемые в представления, должны быть конкретными, предусматривать наиболее результативные мероприятия по устранению нарушений закона и их предупреждению.

Под нарушениями закона в данном случае следует понимать как единичные факты правонарушения в виде неисполнения или ненадлежащего исполнения требований закона или Конституции РФ, так и неоднократные однородные обобщенные факты правонарушений, имевших место, например, в районе, городе или нескольких регионах субъекта РФ. Под нарушениями закона в данном случае следует понимать и неоднократные факты издания не соответствующих закону однородных правовых актов. Так, прокурор района может обобщить факты неоднократного издания актов местными органами самоуправления об отводе земель под строительство на территориях, где такой отвод земель запрещен (водоохранная зона, не подлежащие вырубке леса и т. п.), и внести в целях устранения и предупреждения подобных правонарушений представление в орган законодательной или исполнительной власти субъекта РФ.

Возможность внесения такого представления не исключается и в тех случаях, когда выявленные незаконные акты были уже опротестованы прокурором. В представлении может быть поставлен вопрос не только об устранении выявленных на-

рушений закона, но и об их предупреждении. С этой целью в представлении должны быть указаны причины, породившие правонарушение, и условия, которые способствовали совершению этих правонарушений, их распространенности. Для этого прокурору необходимо хорошо знать социальные, экономические, политические отношения, в которых совершаются правонарушения, законодательство, регулирующее тот или иной вид общественных отношений, недостатки этого законодательства, практики его применения, деятельности контрольных и правоохранительных органов, которые зачастую способствуют совершению различных видов правонарушений. Если прокурор не обладает достаточными знаниями в той или иной сфере общественных отношений, он должен обратиться к специалистам с просьбой о помощи в выяснении тех или иных причин и условий, которые способствовали конкретным правонарушениям. В представлении указываются не только совершенные правонарушения, их причины и способствовавшие их совершению условия, но и предложения прокурора о мерах и мероприятиях, осуществление которых необходимо для устранения названных причин и условий.

Теория и практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что эффективность прокурорского надзора в целом, полнота и своевременность устранения причин и способствовавших правонарушению условий прямо зависят от того, насколько конкретны предложенные прокурором для предупреждения правонарушений мероприятия. Для решения этого вопроса прокурор также может и должен обращаться за консультацией к специалистам отдельных отраслей знаний в области экономики, управления, финансов, экологии, контроля и т. п. При разработке и внесении в представление конкретных предложений об устранении причин и условий, способствовавших правонарушению, прокурор не должен подменять орган управления, контроля, вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Поэтому в представлении должен строго соблюдаться «баланс» возможного и необходимого для предупреждения правонарушений. Это имеет особую важность потому, что представление прокурора является процессуальным актом, юридические и должностные лица, которым оно внесено, обязаны выполнять требования прокурора и сообщать ему о принятых мерах. Эта правовая обязан-

ность должностных лиц является важной гарантией выполнения требований прокурора, а, следовательно, и эффективности его надзорной деятельности, укрепления законности.

Эффективность представления как правового акта прокурорского надзора в значительной степени зависит от правильного определения адресата его внесения. Согласно ст. 24 Закона о прокуратуре представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить выявленные правонарушения, причины и условия, им способствующие. Ими могут быть как сами правонарушители, так и их вышестоящие органы или должностные лица, имеющие полномочия по наложению дисциплинарных и материальных взысканий на правонарушителей, по отмене незаконных правовых актов, на проведение мероприятий экономического, управленческого, кадрового и иного характера, необходимых для предупреждения подобных правонарушений. Выбор конкретного адресата внесения представления каждый раз зависит от содержания конкретного правонарушения или вида нескольких правонарушений, степени их общественной опасности, содержания конкретных причин и условий. В практике нередко бывает, что причины и условия, способствовавшие правонарушению, не только многочисленны, но и разнообразны по содержанию. Поэтому их устранение входит в полномочия различных органов и должностных лиц, имеющих различную компетенцию. В таких случаях для успешного устранения правонарушения, его причин и условий прокурор вносит несколько представлений различным органам и должностным лицам.

Представление в отличие от протеста подлежит безотлагательному рассмотрению. По смыслу положений Закона о прокуратуре, а также с учетом того, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, само по себе представление прокурора не может быть исполнено принудительно, поскольку оно направлено на понуждение соответствующих органов и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона, прежде всего в добровольном порядке. Учитывая, что для устранения правонарушения, а особенно его причин и условий совершения, может понадобиться более продолжительное время, что бывает связано с необходимостью осуществления различного рода организационно-управленческих и административно-хозяйственных мероприя-

тий, в том же п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре предусмотрен месячный срок со дня поступления представления для принятия конкретных мер по устранению правонарушения, его причин и способствовавших его совершению условий. В течение месяца со дня внесения представление должно быть рассмотрено органом (должностным лицом), которому оно адресовано, с принятием конкретных мер по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О принятых мерах сообщается в письменной форме прокурору. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания. Прокурор может выступить на этом заседании в обоснование внесенного представления.

Требование закона об уведомлении прокурора о принятых мерах в письменном виде существенно способствует контролю за рассмотрением представления и выполнением изложенных в нем предписаний.

Каждое внесенное представление регистрируется в соответствующем наряде (компьютерной базе данных) прокуратуры, где указывается, когда и кому было внесено представление, в связи с чем и о чем оно (копия представления должна храниться в прокуратуре). Такой учет позволяет проконтролировать, во-первых, своевременность рассмотрения представления и уведомления о принятых мерах по выполнению изложенных в нем предложений прокурора и, во-вторых, полноту выполнения требований прокурора, а, следовательно, устранение правонарушения, причин и условий, способствовавших его совершению.

В связи с этим следует отметить, что, чем конкретнее в представлении будут указаны меры, необходимые для устранения правонарушения и предупреждения подобных правонарушений, тем легче проверить их выполнение. И наоборот, если представление содержит лишь общее указание о необходимости устранения правонарушений и их предупреждении, то и уведомление может содержать лишь указание на то, что «меры приняты». После получения уведомления от соответствующих органов или должностных лиц о том, что правонарушение устранено с указанием, что конкретно было сделано для его устранения и предупреждения, прокурор анализирует полученные материалы. Если они его удовлетворяют, то в соответствующем наряде (компьютерной базе данных) делается запись о получении этих материалов, и



рассмотрение внесенного представления снимается с контроля. Если ответ органа или должностного лица о результатах рассмотрения представления не удовлетворяет прокурора, то он может дополнительно уточнить свои предложения и потребовать их исполнения или провести проверку исполнения требований ст. 24 Закона о прокуратуре.

В случаях, если нарушения закона совершены впервые и не возникает необходимости привлечения руководителя органа к ответственности и его администрация в состоянии устранить выявленные нарушения, то представление целесообразно внести в адрес руководителя этого органа. Если же на подобные нарушения прокурор уже реагировал или они представляют повышенную общественную опасность, либо необходимо обратить внимание вышестоящего должностного лица на выявленные нарушения в подведомственном органе, то представление следует внести в адрес вышестоящего органа.

На основе анализа практики исполнения законов и в особенности допускаемых нарушений законов и обстоятельств, им способствующих, прокуроры вносят обобщенные представления в органы представительной и исполнительной власти, а также в вышестоящие органы. В этих представлениях обычно прокурором предлагаются меры, направленные на предупреждение нарушений законов в регионах либо на подведомственных предприятиях. В них может ставиться также вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законов.

Так, прокуроры, выявив причины и условия, способствующие нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, используют такую форму реагирования, как представление, в котором в обязательном порядке ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

При внесении представлений в каждом случае прокуратурой решается вопрос о необходимости участия прокурора в их рассмотрении. Органы прокуратуры обязаны контролировать фактическое устранение нарушений законов и принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

Прокурор, как известно, не имеет полномочий по привлечению к ответственности и наказанию должностных лиц или граждан, совершивших правонарушение. Поэтому, выявив в процессе осуществления надзора нарушение закона, исходя из характера этого нарушения гражданином, должностным или юридическим лицом, прокурор вправе лишь вынести **постановление** о возбуждении производства об административном правонарушении. Обязательным требованием, предъявляемым законом к этому постановлению, является его мотивированность. Это означает, что при вынесении постановления прокурор должен быть убежден в наличии в выявленном общественно опасном деянии признаков административного правонарушения. Эта убежденность должна быть отражена в содержании постановления, что и составляет его мотивированность.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении имеет определенное целевое назначение — поставить перед компетентным органом вопрос о привлечении виновного в нарушении закона лица или нескольких лиц к административной ответственности. Тем самым прокурор привлекает внимание соответствующего органа или должностного лица к допущенному нарушению закона, степени общественной опасности нарушения и к необходимости привлечения к административной ответственности виновного в целях пресечения и предупреждения в будущем противоправных действий.

Положениями ст. 28. 4 КоАП РФ перечислен ряд составов административных правонарушений, по которым прокурор прямо уполномочен возбуждать производство по делам об административных правонарушениях. Однако при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ. Как правило, постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении выносится немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

В вводной части этого постановления указываются: его полное наименование, место и дата составления, должность, фамилия, инициалы составившего его прокурора, источник получения информации об административном правонарушении.

Описательная часть начинается со слова «установил», включает в себя сведения о личности нарушителя, месте и времени совершения и событии правонарушения; далее приводятся фамилии, имена, отчества, места жительства свидетелей и потерпевших, доказательства, подтверждающие правонарушение, смягчающие и отягчающие обстоятельства; размер ущерба и иные обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела.

В резолютивной части прокурор указывает статью Кодекса РФ об административных правонарушениях или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за правонарушение, по которой возбуждается административное производство, и орган, в который производство направляется для рассмотрения по существу. К постановлению прикладываются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждается дело.

После возбуждения производства прокурор разъясняет права и обязанности лицу, в отношении которого возбуждается дело, а также иным участникам производства по делу, о чем делается соответствующая запись на постановлении. Лицу, в отношении которого возбуждено дело, а также потерпевшему по этому делу под расписку вручается копия вынесенного постановления (ст. 28. 2 КоАП РФ).

Постановление вместе с материалами, подтверждающими факт нарушения, прокурор передает в орган, правомочный наложить взыскание.

Производство об административном правонарушении может быть возбуждено не только в отношении физического лица, но в установленных законом случаях и в отношении юридического лица (ст. 2. 10 КоАП РФ).

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. В прокуратуре ведутся учет и контроль за своевременностью рассмотрения постановлений прокурора и надзор за законностью принятых по результатам его рассмотрения решений. С этой целью регистрируются каждое направленное постановление с указанием, когда и кому было направлено,

а также сообщения органов или должностных лиц о результатах его рассмотрения. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений, в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурором выносится мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания.

Говоря о постановлении прокурора как об акте прокурорского надзора, необходимо заметить, что помимо оснований, предусмотренных ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор может вынести постановление и при реализации своих надзорных полномочий в других отраслях прокурорского надзора.

Так, при осуществлении надзора за исполнением законов органами и должностными лицами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурор выявляет факты незаконного административного задержания лиц органами и должностными лицами, имеющими соответствующую административно-исполнительскую компетенцию (органы внутренних дел, органы пограничной службы, органы военизированной охраны, органы внутренних войск МВД РФ и др.). В этих случаях прокурор согласно п. 3 ст. 22 того же Закона о прокуратуре выносит постановление об освобождении незаконно задержанных, которое подлежит незамедлительному исполнению.

При осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение (ст. 33 Закона о прокуратуре).

Весьма разнообразными могут быть постановления прокурора при реализации им предоставленных полномочий в таком виде надзора, как надзор за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Несмотря на многочисленные в последнее время изменения уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего, в том числе и полномочия прокурора в этом виде надзора, за ним остается право влиять на производство как предварительного следствия, так и в особенности дознания. При этом реализует прокурор свое право, формулируя его в большинстве случаев в постановлении. Для дознавателя изложенные в таком постановлении требования всегда являются обязательными, для следователя сделаны исключения, но в любом случае он обязан отреагировать на сформулированные в постановлении указания прокурора. Возможные разновидности таких постановлений приведены в предыдущем параграфе настоящей работы при описании предлагаемых классификаций средств прокурорского реагирования.

Еще одной формой прокурорского реагирования и разновидностью актов прокурорского надзора является **предостережение** о недопустимости нарушения закона.

Право прокуроров объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона, которым они ранее обладали в соответствии с Законом о прокуратуре СССР (п. 7 ст. 23)<sup>1</sup> было восстановлено Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. №31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В связи с этим можно говорить о серьезном пополнении арсенала правовых средств прокурора, направленных на предупреждение правонарушений, в том числе и преступлений.

Согласно ст. 25-1 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Предо-

---

<sup>1</sup> Ведомости СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

стережение прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо.

Таким образом, законодатель совершенно определенно высказался о том, что:

- во-первых, правом объявления предостережения обладают только прокурор или его заместитель прокуратур всех звеньев;
- во-вторых, предостережение объявляется должностным лицам, а в указанных в норме случаях и другим лицам;
- в-третьих, оно объявляется лишь при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях;
- в-четвертых, предостережение объявляется только в письменной форме;
- в-пятых, предостережение применяется в целях предупреждения правонарушений.

Сущность предостережения заключается в предъявлении прокурором соответствующему должностному лицу, готовящемуся совершить противоправное деяние или совершающему его, требования о прекращении противоправных действий, или отказе от их совершения и разъяснении ему возможных для него последствий, если эти действия не будут прекращены (привлечение к дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности, отстранение от должности).

В то же время, закон о прокуратуре не дает четкого определения правовой основы применения этого акта прокурорского реагирования. В ст. 25-1 указывается, что предостережение применяется «при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях». Эти сведения могут иметь самый различный характер: заявления граждан, сообщения средств массовой информации, материалы контрольных органов и т. п. Однако очевидно, что эти сведения в любом случае должны быть реальными, объективными и достоверно установленными. По смыслу закона содержанием этих сведений является информация о «готовящихся» противоправных деяниях. Очевидно, эта информация должна содержать характеристику каких-то действий (бездействия), поведения соответствующего должностного лица, продолжение которых повлечет нарушение закона.

Готовящиеся противоправные деяния могут выражаться в публично высказанном должностным лицом намерении совершить

противозаконные действия, могущие ущемить права и свободы граждан, коллектива предприятия и т. д. или в подготовительных действиях, например, в даче распоряжения подчиненным работникам о подготовке проекта правового акта, противоречащего законам, вступление в действие которого приведет к негативным последствиям. Речь может также идти и о бездействии соответствующего должностного лица, обязанного принимать меры по недопущению наступления тех или иных вредных последствий или его халатном отношении к исполнению возложенных на него служебных обязанностей, что также чревато причинением вреда публичному и личному (частному) интересу.

Тем не менее, в такой ситуации сложным представляется определение момента предостережения. Если в деянии должностного лица уже есть признаки, пусть менее опасного правонарушения, то прокурор может для их пресечения применить другие средства прокурорского реагирования, а именно принести протест, внести представление, возбудить производство о привлечении виновного к дисциплинарной или административной ответственности. Если же очевидных признаков правонарушений в деянии должностных лиц нет, то обоснованность предостережения может вызывать сомнение.

Закон ничего не говорит и о характере готовящихся противоправных деяний. Ведь таковыми могут быть и деяния, хотя и нарушающие какие-либо нормы права, но не представляющие серьезной общественной опасности. Поэтому, исходя из смысла ст. 25-1, следует полагать, что данный акт прокурорского реагирования может и должен применяться в тех случаях, когда у прокурора имеется объективная информация о реальной возможности совершения должностным лицом правонарушения, представляющего значительную общественную опасность, то есть, могущее причинить существенный вред правам и законным интересам граждан, юридическим лицам, обществу и государству. Не будучи пресеченным, такое правонарушение может перерасти в более опасные нарушения законов, не исключая и преступления.

Следовательно, основная цель применения предостережения о недопустимости нарушения закона как раз и состоит в пресечении (прекращении) и предупреждении противоправного антиобщественного поведения, недопущение более опасных правонарушений, в том числе и преступлений. Это средство не заменяет, а

дополняет другие средства реагирования. Наряду с объявлением предостережений прокуроры могут использовать внесение протестов и представлений. Предостережение в сочетании с другими правовыми средствами повышает результативность реагирования, в большей мере способствует предупреждению правонарушений.

Предостережение является самостоятельным правовым средством реагирования прокурора на нарушения закона, применяемого при осуществлении надзора, прежде всего за исполнением законов. Это важное средство индивидуального воздействия на должностных лиц, совершивших либо пытающихся совершить единоличные противоправные действия (бездействие), не влекущие по своей общественной опасности уголовной ответственности, но причинившие либо способные причинить вред гражданам, либо государственным или общественным интересам. Применяя предостережение, и тем самым непосредственно обращаясь к правонарушителям, прокурор располагает большими возможностями для проведения индивидуальной профилактической работы. При этом он обязательно разъясняет должностному лицу требования соответствующих правовых норм, нарушенных этим лицом, подчеркивает необходимость недопущения подобных нарушений в будущем и напоминает о возможных последствиях, если противоправные действия не будут прекращены. Поэтому предостережение правомерно рассматривать и как одно из правовых средств разъяснения конкретных требований соответствующих законов должностным лицам, нарушенных ими, повышения их правовых знаний.

Предостережение о недопустимости нарушения закона следует оформлять на стандартном бланке. В нем указывается: название акта (а именно — предостережение о недопустимости нарушения закона), город (поселок), дата его составления; какая именно проверка послужила основанием для его вынесения; перечисляются установленные действия (бездействие) должностного лица, которые могут повлечь нарушения; наименование закона, который может быть нарушен; возможные последствия.

В резолютивную часть включаются: фамилия, имя, отчество должностного лица, которому объявляется предостережение; указывается занимаемая им должность, место работы и место жительства. Здесь же прокурор предупреждает о недопустимо-



сти нарушений закона и разъясняет возможность наступления ответственности за продолжение неправомерных действий; кроме того, разъясняется порядок обжалования этого акта вышестоящему прокурору или в суд.

Предостережение подписывается прокурором либо его заместителем с указанием должности и классного чина, а также лицом, которому оно объявлено.

Предостережение должно применяться лишь на основании тщательно проверенных фактов, исключая предположения и неясности. При этом от должностных лиц, нарушивших закон или пытающихся это сделать, обязательно должны истребоваться объяснения. Собираются также другие доказательства их виновности (объяснения других лиц, справки, жалобы, заявления).

Форма реализации рассматриваемого акта прокурорского надзора является смешанной. Сам акт, как уже отмечалось, имеет письменную форму, а его реализация осуществляется в устной форме. В отличие от протеста или представления, которые могут быть принесены, то есть, переданы адресату по почте, с нарочным или другим путем, предостережение должно быть в устной форме объявлено прокурором или его заместителем соответствующему должностному или иному лицу. Предостережение объявляется непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения оно может быть объявлено по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом.

После объявления предостережения и подписания его предостереженным один экземпляр предостережения должен быть передан предостереженному лицу, а второй экземпляр должен храниться в прокуратуре. Объявление предостережения должно быть соответствующим образом зарегистрировано в нарядах (компьютерной базе данных) прокуратуры. Невыполнение изложенных в нем требований о недопущении правонарушения будет важным поводом и одним из оснований для привлечения предостереженного должностного лица к ответственности.

Продолжение противоправной деятельности либо совершение нового правонарушения после применения к должностному лицу предостережения должно влечь за собой более строгие меры

прокурорского реагирования. Совершение лицом административного проступка или преступления после применения к нему предостережения следует рассматривать как обстоятельства, отягчающие наказание. Ведь должностное лицо, игнорируя требования прокурора как официального представителя федерального надзорного органа, продолжило совершение противоправных действий. Поэтому было бы целесообразно включить в ст. 63 УК РФ самостоятельный пункт «Совершение преступления лицом, к которому за аналогичное правонарушение в течение года применено предостережение о недопустимости нарушения закона». Соответствующим пунктом можно было бы дополнить статью «Обстоятельства, отягчающие наказание за административное правонарушение» Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, структурно все виды актов прокурорского реагирования состоят из трех частей: вводной, констатирующей (описательно-мотивировочной) и постановляющей и должны:

- всесторонне и полно раскрывать правовую сущность, конкретные обстоятельства и негативные последствия нарушений закона, обстоятельства способствующие им;

- иметь аргументированное обоснование нарушения органом, учреждением их должностными лицами конкретной нормы закона;

- содержать конкретные предложения, направленные на восстановление законности и о привлечении виновных к ответственности;

- соответствовать форме документа, установленной для каждого акта реагирования, т. е. содержать соответствующие реквизиты и отвечать определенным законом требованиям;

- акты прокурорского надзора должны быть юридически и стилистически грамотно изложенными, не содержать исправлений, подчисток и помарок;

- иметь предписание об обязательности рассмотрения акта прокурорского реагирования в сроки, установленные законом;

- составляться на официальном бланке прокурора, содержать указание должности, классного чина лица, подписавшего документ, а также адрес и дату его направления адресату, исходящий номер и название документа.

При внесении актов прокурорского надзора прокурорские работники должны оценивать возможные негативные последствия

исполнения требований прокурора, поскольку акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Следует иметь в виду, что акты реагирования вносятся прокурорами субъектов РФ не непосредственно руководителям федеральных органов исполнительной власти, а представляются в соответствующее подразделение Генеральной прокуратуры РФ (проект акта и копии документов, подтверждающих его обоснованность), поскольку надзор за деятельностью федеральных органов исполнительной власти осуществляется Генеральной прокуратурой РФ. В Генеральную прокуратуру РФ направляются также копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о массовых, грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс и критические выступления в средствах массовой информации. Генеральная прокуратура Российской Федерации информируется и о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

Осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов и соответствием им издаваемых актов органов власти и организаций, прокуратура обеспечивает профилактическую направленность прокурорского надзора. Обобщая рекомендации, изложенные в различных ведомственных нормативных актах Генеральной прокуратуры РФ, применительно к исследуемой сфере деятельности можно выделить следующие.

Прокурорские работники должны стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, принимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления, шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел. Для этого им необходимо систематически проверять исполнение законов о занятости населения, борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия.

Деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивается исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования пре-

доставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности. В связи с чем, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур обязаны обеспечивать должную организацию прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, оказывать им необходимую методическую и практическую помощь, создавать эффективную систему изучения действующего законодательства и повышения профессионального уровня подчиненных работников.

В этих же целях Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства и Главная военная прокуратура призваны осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, военного управления, их должностными лицами, соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями по предметам их ведения; систематически анализировать состояние законности, изучать прокурорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению; оказывать практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью; наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы, установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур; совместно с Академией Генеральной прокуратуры РФ разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров.

### **1.3. Меры прокурорского реагирования на несоблюдение социальных прав и свобод граждан**

Рассмотрев общие требования к актам прокурорского надзора, затронем конкретную сферу деятельности прокуратуры, которая освещена выше в настоящем пособии и попробуем на при-

мере осуществления надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан посмотреть на конкретную практику реагирования прокуроров на выявляемые в этой сфере нарушения.

Прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, но и эффективно реагировать на нарушения, затрагивающие одновременно права многих лиц. Полномочие по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина делает прокуратуру основным инструментом реальной защиты прав и свобод больших групп граждан либо неограниченного круга лиц.

Для устранения выявленных в ходе надзорной деятельности нарушений закона прокуратура наделена специальными властными полномочиями.

Для исследуемой отрасли прокурорского надзора Закон о прокуратуре закрепляет в ст. 27 и 28 те акты, которыми прокурор обязан отреагировать в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина. В этих нормах последовательно упоминаются такие акты, как постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ч. 3 ст. 27), иск, подаваемый в суд в порядке гражданского судопроизводства (ч. 4 ст. 27), протест и представление прокурора (ст. 28). Ст. 25. 1 Закона о прокуратуре позволяет отреагировать в данном случае и предостережением о недопустимости нарушения закона.

Ранее прокурор мог самостоятельно при наличии к тому оснований возбудить и уголовное дело. В настоящее время прокурор исключен из числа субъектов, уполномоченных возбуждать уголовное дело, однако он вправе потребовать от органов дознания и предварительного следствия привлечения к уголовной ответственности виновных лиц, направив им своим постановлением материалы проверки, свидетельствующие о признаках преступления в действиях конкретного лица.

К правовым средствам устранения выявленных нарушений закона в рассматриваемом виде надзора, в первую очередь, относится протест прокурора, который подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента поступления. При этом опротестованы могут быть правовые акты, нормы которых нарушают права и свободы человека и гражданина.

К правовым актам, противоречащим закону, которые могут быть опротестованы прокурором, относятся приказы, распоряжения, указания, предписания, директивы, инструкции, правила, наставления, положения, разъяснения, руководства, а также незаконные действия должностных лиц.

Действенным средством предупреждения правонарушений вообще и в социальной сфере, в частности, путем принятия мер к устранению обстоятельств, их вызвавших, является представление об устранении нарушений закона.

Наряду с требованием об устранении нарушений закона, прокурор вправе предложить конкретные меры, направленные на восстановление законности, а также поставить вопрос о привлечении виновных в нарушении закона должностных лиц к административной, дисциплинарной, или материальной ответственности, без дополнительного вынесения специальных постановлений об этом.

Исходя из характера нарушения закона, прокурором выносятся постановления о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению органом либо должностным лицом, которому оно адресовано, в установленный законом срок. Если выявлены факты нарушения прав и свобод гражданина, которые включают в себя признаки преступления, то согласно последним изменениям уголовно-процессуального законодательства прокурор направляет материалы по такому факту в соответствующие органы предварительного следствия или дознания, которые обязаны решить вопрос о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности.

В целях предупреждения правонарушений, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, прокурор может объявить должностным лицам в письменной форме предостережение о недопустимости нарушения законности и устранении обстоятельств, им способствующих. Применение предостережения отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителя. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законе порядке.

Методика реализации полномочий прокурора избирается в зависимости от конкретной ситуации. Традиционно прокуроры объявляют предостережения о недопустимости нарушения закона, вносят представления с требованием устранить нарушение, опротестовывают незаконные правовые акты, возбуждают дела об административных правонарушениях, обращаются в суды с заявлениями в защиту социальных прав и законных интересов граждан.

Согласно опубликованным данным<sup>1</sup>, в 2009 г. прокуроры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина выявили около 2 млн нарушений законов. По их требованию за допущенные нарушения прав человека и гражданина к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 250 тыс. должностных лиц. В защиту прав граждан в суды подано около 700 тыс. заявлений, по которым возмещен ущерб на сумму более 10 млрд руб.

В 2009 г. в прокуратуру поступило около 600 тыс. обращений о нарушениях прав несовершеннолетних, трудовых, жилищных, земельных, пенсионных, экологических прав.

В 2011 г. органами прокуратуры в ходе практической работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявлено свыше 2,8 млн нарушений закона, на незаконные правовые акты принесено 185 тыс. протестов, должностным лицам внесено более 330 тыс. представлений об устранении нарушений законов, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 255 тыс. виновных лиц, направлено в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды 777 тыс. исков (заявлений), подавляющее большинство из которых удовлетворено или прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора. По инициативе прокурора к административной ответственности привлечено свыше 163 тыс. лиц, предостережено 53 тыс. лиц о недопустимости нарушения закона, возбуждено 13,9 тыс. уголовных дел<sup>2</sup>.

Ежегодное количество обращений граждан в органы прокуратуры превышает миллион. Их рассмотрение происходит

---

<sup>1</sup> См.: *Сеченова Р.* Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // *Законность.* 2011. №1. С. 7–11.

<sup>2</sup> См.: *Паламарчук А.* Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // *Законность.* 2012. №9. С. 4.

в строго регламентированные сроки и является ценной альтернативой длительной и дорогостоящей судебной процедуре. Для определенных социальных групп оплата услуг адвоката непосильна, поэтому правозащитную деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы можно считать необходимым инструментом демократического правового государства.

По данным начальника главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчука средствами прокурорского надзора в 2011 году в большинстве случаев удалось восстановить нарушенные социальные права граждан. Принятые органами прокуратуры меры существенно улучшили ситуацию с соблюдением прав граждан на вознаграждение за труд, способствовали снижению задолженности по заработной плате в организациях и учреждениях различных форм собственности.

Для усиления профилактической составляющей проводимых прокурорских проверок, восстановления нарушенных прав граждан и недопущения нарушений впредь прокуроры объявили должностным лицам около 5 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона. В интересах работников в суды общей юрисдикции подали около 385, 8 тыс. заявлений о взыскании долга по заработной плате на общую сумму более 5, 9 млрд рублей.<sup>1</sup>

Учитывая непростую ситуацию с оплатой труда, Генеральной прокуратурой проводились совместные совещания с главами субъектов Федерации, руководителями федеральных органов исполнительной власти, представителями общественных организаций и крупнейшими работодателями.

Самые злостные неплательщики публично, в присутствии средств массовой информации, получили из рук руководителей органов прокуратур предостережения о недопустимости нарушения закона и возможном привлечении к ответственности. Те, кто попал в число лиц, предупрежденных таким образом лично Генеральным прокурором, сразу же изыскали возможность погасить более чем 300 млн руб. задолженности. Непосредственно на предприятиях открыты и действуют приемные прокуратуры, где прокуроры оперативно устраняют нарушения закона.

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 4.



Нельзя сказать, что ранее это направление деятельности прокуратуры оставалось вне поля зрения прокуроров. Как позволяют судить опубликованные данные, в 2009 г. прокуратурой также было выявлено около миллиона нарушений закона в сфере оплаты труда, возбуждено около 600 уголовных дел, дисквалифицированы более 1 тыс. руководителей организаций.

Наделение прокуроров полномочиями по предъявлению в суды заявлений в защиту социальных прав и законных интересов граждан повысило эффективность проводимой работы, в результате чего, в том же 2009 г. в суды было заявлено более 600 тыс. исков о взыскании заработной платы на сумму около 10 млрд руб. Принятые меры способствовали снижению задолженности по зарплате. За год она сократилась вдвое. Практически во всех регионах уменьшилось число организаций-должников<sup>1</sup>.

Проведенные в данной сфере исследования свидетельствуют, что основными нарушениями законодательства со стороны работодателей являются: несвоевременная выплата заработной платы, умолчание о составных частях заработной платы, невыдача расчетных листков, неутвержденная форма расчетных листков. В частности, отдельные положения коллективных договоров предприятий не соответствуют Трудовому кодексу РФ в части установления сроков выплаты заработной платы (Республика Дагестан, Мордовия, Псковская область и др.). Вопреки требованиям ст. 136 ТК РФ заработная плата выплачивается один раз в месяц, работники не извещаются о составных частях заработной платы и им не выдаются расчетные листки (г. Санкт-Петербург; Московская, Псковская, Ростовская области, Еврейская автономная область и др.).

С января по сентябрь 2009 года прокуратуры субъектов Федерации выявили свыше 780 тысяч нарушений законодательства об оплате труда. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 9 месяцев 2009 года в суды общей юрисдикции поступило более 584 тыс. исков о взыскании заработной платы. За этот же период 2008 года было подано в два с лишним раза меньше исков — 264 тыс.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См.: *Петров А.* Сроки выплаты заработной платы — основная государственная гарантия прав работников // *Законность.* 2010. №10. С. 25.

<sup>2</sup> Там же.

Системная деятельность прокуроров по защите прав граждан на своевременную оплату труда приводит к оздоровлению сферы трудовых отношений.

Органы прокуратуры проводят значительную работу в области защиты жилищных прав граждан, в том числе ветеранов, инвалидов, пенсионеров и других социально уязвимых категорий граждан. Всего в 2011 году прокуроры выявили почти 173 тыс. нарушений законов в жилищной сфере, опротестовали 9430 незаконных правовых актов, из которых 8433 отменено и изменено. В адрес региональных органов государственной власти и местного самоуправления организаций внесено 27543 представления, по результатам рассмотрения которых в отношении 13379 человек приняты меры дисциплинарного характера. В суды в интересах граждан направлено 42169 заявлений, большинство из которых удовлетворены. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 3788 виновных лиц, по материалам прокурорских проверок возбуждено 310 уголовных дел<sup>1</sup>.

Российская модель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина построена таким образом, что одним из главных его направлений является защита прав и законных интересов несовершеннолетних.

Прокуроры систематически проводят проверки исполнения законодательства об образовании, противодействии распространению детской проституции и порнографии, экстремизма, предупреждению беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, противодействии незаконному обороту наркотиков, об ответственности родителей за воспитание и содержание детей, об усыновлении.

При организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних органы прокуратуры исходят из принципа приоритетности интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни общества и государства, закрепленного в Конвенции ООН о правах ребенка, общепризнанных нормах международного права и в российском законодательстве.

В области защиты прав несовершеннолетних в современный период возросла роль прокуратуры как независимого надзорного органа, осуществляющего, в отличие от всех иных контролирую-

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. Указ. соч. С. 5.

щих структур, не только реагирование на поступающие сигналы о нарушениях прав детей, но и постоянное наблюдение за состоянием законности в названной сфере. Особый акцент делается на соблюдении равенства прав детей, проживающих в разных регионах страны, недопущении ущемления правового статуса ребенка, закрепленного на федеральном уровне, а также на предупреждении нарушений прав детей в различных социальных сферах. Это достигается, в том числе, путем использования координирующей роли прокуратуры и ее права на участие в правотворческой деятельности.

В современных условиях предупреждение, выявление, пресечение и устранение прокуратурой нарушений прав и законных интересов детей, подростков-инвалидов, пенсионеров, других уязвимых слоев населения приобрели большую социальную значимость.

Эффективно в выявлении нарушений закона и восстановлении нарушенных социальных прав и свобод граждан работают не только прокуратуры федерального уровня, но и прокуратуры на местах. Так, в прокуратуре Адлерского района г. Сочи, где ранее одному из авторов данного пособия довелось работать в качестве старшего помощника прокурора, показатели надзорной деятельности за 2011 год выглядят следующим образом.

В области охраны окружающей среды и природопользования выявлено 193 нарушения, принесен 1 протест, в суд направлено 24 заявления, внесено 5 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 4 лица, к административной — 112, вынесено 1 постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам рассмотрения которого возбуждено 1 уголовное дело.

Выявлено 365 нарушений трудовых прав граждан, с целью устранения которых принесено 3 протеста, в суд направлено 83 заявления, внесено 37 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 47 должностных лиц, к административной — 60 лиц, по результатам рассмотрения 3 постановлений прокурора района, вынесенных в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено 3 уголовных дела.

В ходе осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в 2011 году выявлено 1611 нарушений законов (за аналогичный период прошлого года [далее — АППГ] — 2303); выявлено 180 незакон-

ных правовых актов (АППГ — 147), принесено 180 протестов (АППГ — 147); внесено 239 представлений об устранении нарушений законов (АППГ — 251); привлечено к дисциплинарной ответственности 250 должностных лиц (АППГ — 205); объявлено 51 предостережение о недопустимости нарушений закона (АППГ — 55); наказано в административном порядке — 292 лица (АППГ — 322); направлено исков (заявлений) в суд, в арбитражный суд — 343 (АППГ — 328); в следственные органы направлено 16 постановлений прокурора, вынесенных в порядке ст. 37 УПК РФ (АППГ — 9), на основании которых возбуждено 16 уголовных дел (АППГ — 4).

Работа по надзору за соблюдением федерального законодательства в 2011 году, как следует из предоставленного авторам данного пособия отчета прокуратуры Адлерского района, характеризуется достаточной эффективностью и результативностью принимаемых мер. Несмотря на снижение общего количества выявленных нарушений, количество актов прокурорского реагирования возросло с 1112 в 2010 году до 1121 в 2011 году. При этом увеличилось количество протестов, заявлений в суд, постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и возбужденных по результатам их рассмотрения уголовных дел. Результативность рассмотрения представлений прокурора в 2011 году составила 104% (внесено 239 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 250 лиц), результативность рассмотрения постановлений, вынесенных прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, составила 100%.

Особое внимание уделялось защите закрепленных в Конституции РФ трудовых и иных социальных прав и свобод человека и гражданина.

В 2011 году прокуратурой Адлерского района выявлено 903 нарушения законодательства в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (АППГ — 1536), с целью устранения которых внесено 154 представления (АППГ — 174), по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 147 должностных лиц (АППГ — 151); к административной ответственности по постановлениям прокурора привлечено 126 лиц (АППГ — 290); в суд направлено 182 исковых заявления на сумму 3743 тыс. руб. (АППГ — 179); направлено 7 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в

порядке ст. 37 УПК РФ (АППГ - 2), возбуждено 7 уголовных дел (АППГ — 1); выявлено незаконных правовых актов 126 (АППГ — 127), принесено 126 протестов (АППГ-127), удовлетворено 93 протеста (АППГ — 125), предостережено 37 лиц о недопустимости нарушения закона (АППГ — 32).

Необходимо отметить некоторое снижение количества актов реагирования и выявленных нарушений в сравнении с прошлым годом. Указанное снижение отчасти объясняется некоторым изменением в подходах к методике подсчета выявленных нарушений, произошедших в связи с проведенными во втором полугодии 2010 года прокуратурой края проверками достоверности данных, отражаемых в статистической отчетности. Так, если количество выявленных в первом полугодии 2011 года нарушений в сравнении с аналогичным периодом прошлого года снизилось на 41, 2%, то количество внесенных актов прокурорского реагирования снизилось только на 1, 6%, незначительно снизилась и эффективность представлений — на 2, 6 % по сравнению с 2010 годом.

В сфере соблюдения законодательства об оплате труда в 2011 году прокуратурой района выявлено 146 нарушений законодательства (АППГ — 86), с целью устранения которых внесено 9 представлений (АППГ — 5), по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 10 должностных лиц (АППГ — 4); к административной ответственности по постановлениям прокурора привлечено 28 лиц (АППГ — 11); в суд направлено 43 исковых заявления (АППГ — 43); предостережено лиц о недопустимости нарушения закона 0 (АППГ — 5), принесено протестов на незаконные правовые акты 1 (АППГ — 1), протест удовлетворен. В порядке ст. 37 УПК РФ направлено 2 материала для решения вопроса об уголовном преследовании (АППГ — 0), на основании которых возбуждено 2 уголовных дела.

В 2011 году прокуратурой Адлерского района г. Сочи по-прежнему особое внимание уделялось вопросам своевременной выплаты заработной платы работникам предприятий, организаций, осуществляющих деятельность на территории Адлерского района г. Сочи, а также охраны труда на производстве.

За 2011 год прокурором района мировым судьям направлено 43 заявления о выдаче судебного приказа о взыскании начисленной, но не выплаченной заработной платы, которые рассмотрены и удовлетворены.

Всего в 2011 г. по искам прокурора Адлерского района г. Сочи фактическим исполнением окончены 9 исполнительных производств на сумму 599 000 руб. Сумма 900 000 руб. оплачена пропорционально между оставшимися 24 исполнительными производствами.

Таким образом, приведенные результаты прокурорского надзора в исследуемой сфере дают основание сказать, что прокуроры эффективно работают над выявлением, предупреждением и устранением выявленных нарушений социальных прав и свобод граждан. При этом они задействуют весь арсенал средств прокурорского реагирования и контролируют исполнение изложенных в них требований до полного устранения нарушений. Такая организация работы позволяет оздоровить обстановку в сфере реализации предоставленных гражданам прав и свобод.



## ГЛАВА II

### ПРОБЛЕМЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

---

#### 2.1. Отдельные направления совершенствования деятельности прокуратуры современной России

**С**егодня прокуратура, благодаря тем усилиям, которые были предприняты в непростой для нее ситуации, по-прежнему представляет собой многофункциональный орган надзора за исполнением законов. Она имеет необходимую правовую и организационно-распорядительную базу, подготовленные кадры, материально-технические и иные условия для своей деятельности. Однако, целый ряд обстоятельств продолжает отрицательно сказываться на деятельности прокуратуры и вызывает неудовлетворенность у специалистов, исследующих проблемы организации работы прокуратуры. Чаще всего при этом комментируются современные полномочия прокуроров, связанные с осуществлением различных видов надзора и вновь выстроенными взаимоотношениями с судом.

Так, еще до последних изменений и дополнений УПК РФ не раз подчеркивалось, что в ходе судебно-правовой реформы прокуратуру существенно потеснили в ее традиционных сферах, и, прежде всего, в сфере надзора за законностью дознания, следствия и оперативно-розыскной деятельности. Многие властные полномочия прокуратуры здесь поставлены под контроль суда. Позже стали говорить и о том, что руководитель следственного органа, как участник уголовного судопроизводства, заменил прокурора при надзоре за осуществлением предварительного следствия.

Надзор за законностью судебных постановлений заменен на участие прокурора в рассмотрении дел судами. Тотальный характер прежнего «общего» надзора, включая контроль правового поведения граждан, трансформирован в прокурорское вмешательство на основании поступившей информации о фактах нарушения закона. Оживленно обсуждаются изменения и на некоторых других участках деятельности прокурора.

Эти перемены не признаются огульно отрицательными, однако мнения по существу таких изменений порою диаметрально

противоположны. Одни, например, указывают, что произошедшие перемены объективны, отвечают целям демократизации правовой и правоохранительной систем, создают предпосылки для того, чтобы сгладить различия между правовой системой России и правовыми системами развитых государств.

В то же время, часть специалистов и практиков, ссылаясь на то, что в условиях продолжающейся правовой реформы и настоящей действительности с уродливо сформированным и действующим рынком, прокуратура для защиты закона должна обладать максимальными функциями и полномочиями. Они предлагают расширить прокурорский надзор в экономике, повысить роль прокуратуры в судопроизводстве, наделить ее правом приостанавливать действие опротестованных правовых актов, восстановить или предоставить дополнительные надзорные возможности в сфере оперативно-розыскной деятельности и предварительного следствия и т. д.<sup>1</sup>

Продолжающиеся изменения уголовно-процессуального законодательства каждый раз по-новому определяют место прокурора на досудебных стадиях производства, что тут же находит живой отклик у юристов, радеющих за статус прокуратуры.

Внесенные в первом полугодии 2007 г. изменения и дополнения в УПК в части полномочий прокурора, были охарактеризованы как ставящие под сомнение утверждение о ведущей роли прокурора в публичном (от имени государства) уголовном преследовании. Анализ законодательных новелл давал возможность обнаружить существенное ограничение полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела.

Изменение роли прокурора как универсального должностного обвинителя расценивалось, да и продолжает расцениваться, как не оправданное, поскольку это не соответствует ни положению ч. 1 ст. 37 УПК, ни ч. 2 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», ни, наконец, международным правовым документам. В одном из них, в частности, вполне определенно сказано:

---

<sup>1</sup> См.: Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры. М., 1998. С. 3; *Мыцыков А.* Прокурорский надзор за исполнением законов // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 19–31; *Кругликов А. П.* Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 28–31.



«Прокуроры — это представители государственной власти, которые от имени общества и в государственных интересах участвуют в применении права, если правонарушение влечет уголовное наказание, принимая во внимание права человека и необходимость эффективного действия системы уголовного правосудия»<sup>1</sup>.

Существующие изъяны в закреплении статуса прокуратуры, постоянная корректировка ее роли в различных сферах деятельности понуждает как практических работников, так и ученых заниматься вопросами дальнейшего совершенствования деятельности прокуратуры. Как замечает А. Я. Сухарев «...было бы преждевременным говорить о завершенности конституционного положения прокурорской системы в иерархии «разделенных» властей. Незавершенность сохраняется не только в силу объективных причин — динамичности государственно-правовых преобразований и сопутствующих им законодательных заторов, — но и ввиду сохраняющихся в обществе, а вернее, в его влиятельных политических, экономических и научно-правовых кругах, существенных разногласий относительно назначения прокуратуры в государстве и обществе постсоветской России»<sup>2</sup>.

«Достаточно длительный период совершенствования законодательства о прокуратуре, — делают вывод авторы коллективного труда об истории российской прокуратуры, — к сожалению, не определил ни место прокуратуры в системе органов государства, ни объем специальных (только ей присущих) полномочий»<sup>3</sup>.

Проблеме совершенствования в современных условиях деятельности прокуратуры посвящен ряд крупных научных разработок. В их числе во ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка была подготовлена Концепция развития прокуратуры на переходный период. Во многом сходным проблемам посвящены Аналитические доклады о состоянии законности в Российской Федерации — коллективный труд исследователей того

---

<sup>1</sup> Комитет министров — государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (ст. 1) // Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. №R (2000) 19 // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2005. С. 449.

<sup>3</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. А. Г. Звягинцева. М., 2010. С. 158.

же института. Концептуальные вопросы развития прокуратуры рассматриваются в учебной и иной специальной литературе<sup>1</sup>.

В этих трудах на обширном эмпирическом материале и в результате сравнительных исследований дается развернутая картина сложившегося в обществе положения с законностью, практикой правоприменения и надзора за соблюдением Конституции РФ и законов, раскрываются деструктивные истоки комплекса причин продолжающегося кризиса законности, а главное, обосновываются взгляды на будущее российской прокуратуры.

Несмотря на общий критический фон исследований, характерной особенностью этих концептуальных работ являются их взвешенность и аргументированность, конструктивность предложений.

Обобщая имеющиеся предложения по совершенствованию деятельности прокуратуры и утверждению статуса прокурора, усилению системы прокурорского надзора, можно назвать такие основные, как:

- придание Закону «О прокуратуре Российской Федерации» статуса конституционного, внесение в него изменений и дополнений, направленных на усиление независимости прокуратуры, не допускающих вмешательства в ее надзорную и иную деятельность;
- наделение Генерального прокурора правом осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых Правительством РФ;
- наделение Генеральной прокуратуры правом законодательной инициативы;
- установление порядка, при котором надзор за законностью всех правовых актов осуществляется независимо от поступления соответствующей информации о нарушениях;
- определение форм взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и административными контролирующими органами;

---

<sup>1</sup> См.: Аналитический доклад. ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2000; М., 2008; Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2005. С. 446–463; История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: Учеб. пособие / (А. Г. Звягинцев и др.); под ред. А. Г. Звягинцева. М., 2010. С. 156–162 и др.

- закрепление более весомой роли прокурора в гражданском и арбитражном процессах, а также в надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное следствие.

В современной литературе все большее внимание уделяется обоснованию необходимости выделения четвертой ветви государственной власти, в том числе в виде прокурорской власти. Если попытаться кратко передать суть таких предложений, то можно указать на следующее. Высказывается мнение о том, что три ветви власти необходимо дополнить инструментами контроля, роль которого в условиях России должны выполнять органы прокуратуры. Если полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан, народовластия, правопорядка наделены высший орган государственной власти, судебные, правоохранительные и другие органы, то осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в целях обеспечения законности возложено государством только на один орган — прокуратуру РФ.

Основной формой прокурорской власти сторонникам такой позиции видится прокурорско-надзорная власть, выражающаяся в надзоре за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории РФ законов. Она реализуется волей государства, а это сообщает ей общие признаки государственной власти, однако цель и правовые средства реализации (без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность) делают эту власть особо специфичной. Указывая на то, что при этом ряд авторов все равно предлагает определять прокуратуру не как орган власти, а как систему «сдержек и противовесов» в механизме разделения властей, они отмечают, что в таком случае прокуратура, формально обладая всеми признаками власти, на самом деле властью не является. Такой подход авторы идеи о четвертой ветви власти объясняют тем, что разделение властей на три классические ветви — аксиома, зафиксированная в Конституции РФ навсегда и не подлежащая развитию и совершенствованию. Однако для одной ветви власти, — продолжают настаивать они, — хоть каким-то противовесом может стать только другая власть. Поэтому можно не называть прокурорскую деятельность прокурорской властью, но от этого таковой она не перестает быть. Таким образом, делают вывод сторонники рассматриваемого взгляда, прокуратура, выступая органом государственной власти, призва-

на быть важным инструментом в системе «сдержек и противовесов» других ветвей власти.

Мировая практика развития системы контроля за государственной властью пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти — власти контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями). В. Е. Чиркин по этому поводу, например, пишет: «Идет "отпочкование" новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения»<sup>1</sup>.

Следовательно, речь идет не о выделении обособленных органов в рамках исполнительной и законодательной власти, а о формировании самостоятельной ветви власти, равной по значению трем другим.

Обобщение опубликованных по этой тематике точек зрения показывает, что для выделения самостоятельной контрольной ветви власти необходимы объективные причины, и они у нас уже как бы налицо:

- Реальный суверенитет народа предполагает, что народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за всеми этими процессами.

- Внешний ко всем ветвям государственной власти, независимый от них контроль дает надежды предоставления обществу объективной информации о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности. Самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а над системой.

Выделение особой контрольной ветви власти является естественным шагом в процессе типичного для нашего времени возрастания разделения труда между органами государства, каждый из которых реализует свою относительно узкую функцию. Един-

---

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Четвертая власть в государстве: кому она принадлежит? // Российская юстиция. 2003. № 8. С. 16.

ственной и основной задачей органов контроля является выяснение реального состояния дел в государственном механизме вне зависимости от того, выгодна такая информация каким-либо политическим силам или нет.

- Самостоятельность контрольной ветви власти, ее равноправие с иными ветвями власти позволяет осуществлять контроль от имени народа за всеми органами и должностными лицами государственного аппарата вплоть до самых высших.

- Существующая система контроля в России не может удовлетворить общественные потребности.

При этом отмечается, что формирование самостоятельной контрольной власти в России возможно на базе прокуратуры. Для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо возвести ее в ранг самостоятельной ветви власти — контрольной власти, устранить зависимость прокуроров от президента и региональных элит, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами.

Однако сами сторонники такой идеи осознают, что реализовать ее в настоящее время весьма затруднительно. Препятствия развитию системы независимого контроля имеются в действующей Конституции РФ, ст. 10 которой выделяет только три самостоятельные ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную), ничего не говоря о контрольной власти и ее самостоятельности. Принять новую Конституцию РФ и соответственно конституционно закрепить новую ветвь власти, контрольную, представляется нереальным в настоящих условиях.

В связи с чем, актуальность приобретают другие, указанные выше, предложения по совершенствованию и усилению прокурорского надзора в Российской Федерации. Имеются и иные мнения на этот процесс.

В частности, несостоятельным признается обосновываемый в определенных кругах курс на свертывание общего надзора как одной из функций прокуратуры. Укрепление прокурорского надзора, напротив, связывается с обогащением правозащитной роли прокуратуры, дальнейшим укреплением прокурорской системы как единого, централизованного и многопрофильного надзорного механизма. В этой связи подчеркивается, что прокурорский над-

зор осуществляется в сферах, где пока не могут, что называется, развернуться ни Конституционный Суд, ни система общих судов, ни Уполномоченный по правам человека, ни различные органы контроля.

При этом процесс формирования полноценной судебной власти и создания дееспособного прокурорского надзора должен приобрести не изолированный, а взаимосвязанный характер. В этом случае предложения продолжают ту концепцию, которую отстаивал на упоминавшемся в данной работе международном совещании в 1997 году Ю. И. Скуратов, на тот период — Генеральный прокурор РФ. Озвучивая направления дальнейшего реформирования прокуратуры, первым из них он назвал оптимизацию взаимоотношений с судом, значительное расширение судебной юрисдикции в разрешении гражданско-правовых конфликтов и, соответственно, сокращение ряда «компенсаторских» функций прокуратуры. Таким образом, предполагалось еще тогда создать новый баланс между судебной властью и прокуратурой<sup>1</sup>.

С учетом резкого ограничения влияния прокуратуры на укрепление законности в экономической области правомерно встает вопрос о восстановлении неоправданно суженных прокурорских правомочий в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Строго соблюдая установленные конституцией рамки правомочий (при признании бесспорного иерархического верховенства суда), прокуратура и суд нуждаются ныне в укреплении взаимодействия и сотрудничества, взаимном профессиональном контроле во имя главного — повышения уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности.

Как в содержательном наполнении, так и в более высоком уровне нормативного регулирования нуждается функциональное положение о координационной деятельности прокуратуры в борьбе с преступностью.

Проделав огромную аналитическую работу по изучению законодательства о становлении статуса прокуратуры, А. Г. Звягинцев, Н. Д. Эриашвили, В. Н. Григорьев, В. В. Казаков, В. Н. Галузо и Н. М. Коршунов предлагают свою авторскую концепцию развития прокуратуры РФ. «Для восстановления исключи-

---

<sup>1</sup> Выступление Генерального прокурора РФ Ю. Скуратова на Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. 1997. № 3. С. 10.

тельной власти прокурора, — пишут они, — необходимо, во-первых, возродить "должность прокурора" и, во-вторых, лишить полномочий по осуществлению власти прокурора иных (помимо «должности прокурора») "должностей" и государственных органов ("присутственных мест")»<sup>1</sup>. Выполнение первого условия они видят в наделении прокурора только полномочиями по обеспечению единообразного исполнения законов за всеми, без исключения, должностными лицами и государственными органами, в том числе и за исполнением законов судьями. То есть, прокурор вправе осуществлять лишь одну функцию — надзор. Иные направления деятельности (как, например, уголовное преследование), по их мнению, не должны более составлять суть так до конца и не определенных полномочий прокурора.

Для реализации второго условия они предлагают реформировать систему государственных органов, в процессе которого исключить из наименований ряда государственных органов термин «надзор» и лишить их данного полномочия.

В то же время, они считают ошибочным суждение В. И. Баскова и ряда других авторов (А. Я. Сухарева, А. И. Алексеева, М. П. Журавлева) о сохранении за прокуратурой функции высшего надзора, поскольку при этом игнорируются складывающиеся новые социально-экономические отношения. В целях устранения возможности использовать прокуратуру в политических целях — как орган уголовного преследования, они считали возможным исключить из перечня функций прокуратуры осуществление ею предварительного расследования<sup>2</sup>.

С созданием Следственного комитета РФ функция предварительного расследования из направлений деятельности прокуратуры исключена. Перераспределение полномочий при осуществлении предварительного расследования дает ряду авторов право говорить о том, что на досудебных стадиях уголовного процесса прокурор не осуществляет функцию уголовного преследования. Например, К. Амирбеков, комментируя изменения законодательства в связи с образованием Следственного комитета РФ, пишет: «С этого времени прокуратура России не осуществляет функцию непосредственного обвинения и уголовного преследования в до-

---

<sup>1</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: Учеб. пособие / под ред. А. Г. Звягинцева. М., 2010. С. 160.

<sup>2</sup> Там же. С. 159—160.

судебном производстве, а только надзирает за соблюдением требований закона при осуществлении уголовного преследования органами следствия и дознания»<sup>1</sup>.

Еще ранее мнение об утрате прокуратурой функции уголовного преследования на досудебных стадиях обосновывал один из авторов данной работы<sup>2</sup>.

Хотя другие процессуалисты и исследователи компетенции прокуратуры, ссылаясь на положения действующих уголовно-процессуального закона и Закона о прокуратуре, продолжают настаивать на том, что эта функция по-прежнему присуща прокуратуре. При этом выдвигаются следующие основные доводы. Поскольку уголовное преследование, согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», возлагается на прокурора, то начало, ход и окончание уголовного преследования должны носить официальный характер. Прокурор — единственное должностное лицо, уполномоченное выступать от имени государства. Продолжение же осуществления уголовного преследования возлагается на орган дознания, дознавателя и следователя, хоть степень их самостоятельности ограничена властными по характеру надзорными и процессуальными полномочиями прокурора, а также полномочиями соответственно начальника подразделения дознания (ст. 40. 1 УПК) и руководителя следственного органа (ст. 39 УПК). Они осуществляют обвинительную деятельность, начало которой, так или иначе, одобряется прокурором самим фактом признания законным и обоснованным постановления о возбуждении уголовного дела согласно ч. 4 ст. 146 УПК.

Кто прав — покажет время. Однако попытки обосновать наличие у прокуратуры функции уголовного преследования в настоящее время можно объяснить лишь желанием по-прежнему видеть в прокуроре всесильного руководителя предварительного следствия. Это не так. И пусть Федеральный закон «О прокура-

---

<sup>1</sup> *Амирбеков К.* Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. С. 67.

<sup>2</sup> См.: *Ратьков А. Н.* Содержание уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой в процессе досудебного производства // *Философия и социальная динамика XXI века: проблемы и перспективы*: Сб. ст. II межд. конф. Омск, 2007. Ч. 2. С. 245–251;



туре Российской Федерации» после неоднократных изменений и дополнений все же содержит указание на то, что одним из основных направлений деятельности прокуратуры остается осуществление уголовного преследования (ч. 2 ст. 1), он же закрепляет, что осуществляется эта деятельность в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. В Уголовно-процессуальном кодексе РФ (УПК РФ) раскрывается понятие уголовного преследования, под которым понимается «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК РФ). Этот же источник уголовно-процессуального законодательства относит прокурора к участникам уголовного процесса со стороны обвинения, наделяя его полномочиями осуществлять от имени государства не только уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, но и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ст. 37 УПК РФ). Закон «О прокуратуре РФ» также уполномочивает прокурора среди других видов надзора осуществлять и надзор за исполнением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие (ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Таким образом, согласно указанным нормам при производстве по уголовным делам прокурор выполняет две процессуальные функции: уголовного преследования и надзора за осуществлением соответствующими органами дознания и предварительного следствия.

Что касается уголовного преследования, осуществляемого прокурором в ходе разбирательства уголовного дела в суде, то с этим его полномочием всегда существовала ясность. «Осуществляя уголовное преследование в суде, — говорится в ч. 2 ст. 35 Закона «О прокуратуре РФ», — прокурор выступает в качестве государственного обвинителя». И в учебной, и в специальной литературе всегда эта функция раскрывалась через полномочия, присущие прокурору при поддержании в суде государственного обвинения.

Когда же речь заходила и сейчас заходит об уголовном преследовании, осуществляемом прокурором на досудебных стадиях уголовного процесса, то есть на стадиях возбуждения уголовного

дела и предварительного расследования, то содержание компетенции прокурора смешивалось и смешивается с полномочиями по осуществлению надзора за органами дознания и предварительного следствия. Ранее, до изменений уголовно-процессуального законодательства 2007 года, когда прокуратура фактически была лишена права производить предварительное расследование, нам доводилось обосновывать вывод о том, что сущность уголовного преследования прокуратуры в досудебном производстве заключается лишь в праве органов прокуратуры производить расследование преступлений своей подследственности и ни в чем более. Все остальные полномочия прокурора являют собой суть надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие<sup>1</sup>.

В настоящее время, когда прокуратура полностью лишена права производить предварительное расследование, существенно пересмотрены полномочия прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, говорить об уголовном преследовании, осуществляемом прокуратурой на этапе предварительного расследования, вообще нет смысла. Не осуществляет прокуратура уголовного преследования на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Это направление деятельности прокуратуры реализуется лишь на судебных стадиях производства по уголовным делам. В процессе досудебного производства все предоставленные прокурору полномочия охватываются содержанием его деятельности в рамках осуществления надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Формальным подтверждением такому выводу выступают хотя бы следующие факты.

Ранее закон «О прокуратуре РФ», раскрывая содержание уголовного преследования на досудебных стадиях производства по уголовному делу, в ст. 31 закреплял: «Осуществляя уголовное преследование, органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации к их компетенции». После вывода следователей из подчинения прокурора и создания

---

<sup>1</sup> См.: *Ратьков А. Н.* Содержание уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой в процессе досудебного производства // *Философия и социальная динамика XXI века: проблемы и перспективы.* Сб. стат. II межд. конф. Омск: СИБИТ, 2007. Ч. 2. С. 245–251.

Следственного комитета при прокуратуре РФ ст. 31 из Закона о прокуратуре исключена<sup>1</sup>. Создание независимого Следственного комитета РФ еще далее отдаляет прокуратуру от той функции, которая выражает суть уголовного преследования на досудебных стадиях — самостоятельное осуществление предварительного расследования в форме дознания или предварительного следствия, в процессе которого и происходит изобличение подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Прокурор при этом выполняет важную функцию надзора за законным и обоснованным уголовным преследованием, но не само уголовное преследование.

Следующая формальность. Ст. 37 УПК РФ, определяя процессуальный статус прокурора, в ч. 2 закрепляет его полномочия в ходе досудебного производства, но при этом в ней об уголовном преследовании упоминается только в связи с деятельностью следственного органа или органа дознания. П. 2 ч. 2 этой статьи уполномочивает прокурора «выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства», то есть, не сам прокурор осуществляет уголовное преследование, а лишь просит органы следствия или дознания решить вопрос об этом и при наличии к тому оснований начать его.

В то же время, наделяя прокурора полномочиями при судебном разбирательстве уголовного дела, та же ст. 37 УПК РФ обязывает прокурора поддерживать государственное обвинение, а в предусмотренных законом случаях предоставляет право «отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов своего решения» (п. 3 и 4 ст. 37 УПК РФ). Здесь закон уже непосредственно в полномочия прокурора вкладывает обязанность осуществления уголовного преследования.

Следовательно, процессуальная функция уголовного преследования присуща деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, но реализуется она только в процессе поддержания прокурором государственного обвинения в ходе судебного разби-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 05. 06. 2007 г. №87-ФЗ.

рательства по уголовному делу. На досудебных стадиях производства по уголовному делу прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие, то есть, не само уголовное преследование, а надзор за его законным и обоснованным осуществлением.

В этой связи возникает вопрос о целесообразности отдельного выделения в законе о прокуратуре такого направления деятельности, как уголовное преследование. Законодательно установлено, что это направление реализуется лишь в процессе участия прокурора в рассмотрении дел судами. Но закон о прокуратуре отдельно указывает на то, что самостоятельным направлением деятельности прокуратуры как раз таки и является участие прокурора в рассмотрении дел судами. Этому направлению деятельности посвящен отдельный раздел с таким же названием (раздел IV), в пяти статьях которого конкретизируются полномочия прокурора при этом. В упоминавшейся ст. 35 из этого раздела закрепляется в том числе и содержание уголовного преследования, осуществляемого прокурором при его участии в рассмотрении судами уголовных дел. Зачем еще раз отдельно «выпячивать» именно это направление деятельности прокуратуры, отдавая тем самым предпочтение именно этому виду судопроизводства, непонятно. Представляется, что исключение в ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ» указания на наличие у прокуратуры такого основного направления деятельности, как уголовное преследование, будет способствовать правильному пониманию полномочий прокурора, уравнивает между собой значимость всех видов судопроизводства и будет соответствовать реальному закреплению компетенции прокурора при осуществлении им надзорной деятельности и участии в рассмотрении дел судами.

Еще одним из концептуальных направлений развития прокуратуры определялось реформирование структуры прокурорской системы. «Сейчас, — напоминал Ю. И. Скуратов, — это централизованная система органов, которую составляют Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Федерации, городские и районные прокуратуры, а также военные прокуратуры, прокуратуры по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, природоохранные и транспортные прокуратуры, прокуратуры, действующие в закрытых городах и на особо режимных объектах.

На переходный период предлагается сохранить нынешнюю организационную структуру, в том числе так называемые специализированные прокуратуры. Однако в дальнейшем структурное реформирование приведет, как нам видится, к более простой схеме. Схеме, построенной по территориальному принципу: район — город, республика, край, область. В общую ткань прокурорской системы будет полностью интегрирована военная прокуратура»<sup>1</sup>.

Время показывает, что пока данное намерение не реализуется и структура прокуратуры остается в прежнем состоянии. Как не находит своего воплощения и еще одна инициатива того периода о развитии законодательной базы деятельности прокуратуры. Предполагалось принятие, например, таких законов, как Основы прокурорского надзора, Закон о Генеральной прокуратуре, О прокуратуре субъекта Федерации, возможно, О военной прокуратуре и т. д.

Пока, как известно, правовую базу деятельности прокуратуры из специальных нормативно-правовых актов составляет лишь Закон о прокуратуре РФ.

Реформирование прокуратуры естественно должно опираться на широкое обобщение как отечественного, так и зарубежного опыта правоохранительной деятельности. Между тем, здесь есть немало проблем и трудностей. По ряду причин объективного и субъективного свойства информация о зарубежном опыте в нашей стране иногда носит искаженный характер, приспосабливается к некоторым ведомственным оценкам и суждениям. Так, сторонники резкого ограничения сферы прокурорского надзора в России ссылаются на опыт западных стран, где, по их мнению, прокурор лишь государственный обвинитель. Реальная практика и законодательство развитых стран показывают, что это далеко не так.

Положения Конституции РФ, международно-правовых актов объективно требуют реформирования правовой системы государства и в рамках этого процесса — дальнейшего развития и совершенствования функций прокуратуры.

Реализация предложений по совершенствованию деятельности прокуратуры позволит существенно поднять авторитет про-

---

<sup>1</sup> Выступление Генерального прокурора РФ Ю. Скуратова на Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. 1997. № 3. С. 10.

куратуры в российском обществе, наглядно показать истинную роль и место прокуратуры в формирующемся российском государстве, сохранить ее как уникальный орган обеспечения правопорядка, устранить условия для нападков на нее со стороны определенных политических сил.

«Независимо от возобладания тех или иных тенденций в развитии законодательства о прокурорском надзоре, — заключают авторы исторического исследования о прокуратуре Российской Федерации, — нам представляется важнейшим сохранение прокуратуры в системе российской государственности в качестве самостоятельного государственного органа, предназначенного для осуществления точно обозначенных законом функций. Тем самым необходимо признать и «вечный» характер прокуратуры как правового института и как правового явления в российской государственности...»<sup>1</sup>.

Выиграет от таких преобразований не только сама прокуратура, но и все российское общество.

## **2.2. Некоторые общие проблемы реагирования прокурора на выявляемые нарушения законов**

От обзора проблем концептуального характера, затрагивающих в целом статус и организацию деятельности прокуратуры, перейдем к рассмотрению проблем, влияющих на отдельные направления деятельности прокуратуры. Поскольку выше было уделено внимание основным правовым средствам реагирования прокурора на выявляемые им нарушения законности, посмотрим на некоторые проблемы, которые, на наш взгляд, снижают эффективность такого реагирования.

Изучение публикаций, представляющих анализ результатов деятельности прокуратуры в той или иной сфере, позволяет прийти к выводу, что в самой прокуратуре нет достаточно четких представлений о том, какие конкретно полномочия олицетворяют то или иное направление деятельности или вид прокурорского надзора, что приводит к путанице при реагировании на выявленные нарушения средствами прокурорского надзора.

---

<sup>1</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учеб. пособие / под ред. А. Г. Звягинцева. М., 2010. С. 162.

Например, старший прокурор отдела по взаимодействию с палатами Федерального Собрания РФ и правовому обеспечению деятельности прокуратуры правового управления Генеральной прокуратуры РФ Л. Петрова, обобщая результаты правотворческой деятельности органов прокуратуры, указывает, что «По данным статистической отчетности, за шесть месяцев 2010 г. в региональные прокуратуры из законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации поступило 18442 проекта нормативно-правовых актов (в том числе 7171 законопроект), по которым составлено 18549 заключений (в том числе 7406 — на законопроекты)...»<sup>1</sup>.

Однако, почему данные показатели работы включаются в такое направление деятельности прокуратуры, как участие в правотворческой деятельности, а не в такую разновидность прокурорского надзора, как надзор за соблюдением законов, который предполагает надзор и за законностью издаваемых органами власти субъектов Федерации нормативно-правовых актов? Продолжая данный отчет о проделанной правотворческой работе, Л. Петрова подытоживает: «...высшим должностным лицам субъектов Федерации прокуроры направили 13 информационных сообщений об отклонении принятых органами государственной власти субъектов Федерации незаконных нормативных правовых актов; в 35 случаях принесены протесты, внесены представления, предъявлены предостережения; направлено 2 заявления в суд»<sup>2</sup>. Но ведь протесты, представления и предостережения — это средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности именно при осуществлении прокурорского надзора, в приведенном контексте, надзора за соблюдением законов или общего надзора, а не итог правотворческой деятельности прокуратуры.

Представляется, что в данном случае допускается смешение полномочий и одни и те же результаты их осуществления относятся к разным направлениям деятельности прокуратуры. При этом устранение выявленных нарушений законности при одном виде деятельности происходит с использованием средств проку-

---

<sup>1</sup> *Петрова Л.* Правотворческая деятельность органов прокуратуры // Законность. 2010. №11. С. 4.

<sup>2</sup> Там же.

рорского реагирования, предназначенных для реализации полномочий в других сферах деятельности прокуратуры.

Лишним тому подтверждением может служить приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 года №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». В пункте 7 данного документа указано: «При наличии достаточных данных, свидетельствующих о нарушениях при проведении оперативно-розыскных мероприятий по указанным поручениям либо решениям, уполномоченному прокурору, помимо актов прокурорского реагирования, направлять руководителям органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, требования в целях обеспечения эффективного осуществления уголовного преследования»<sup>1</sup>. То есть «требование» к актам прокурорского реагирования по смыслу приведенной нормы не относится. Но ведь понятие «акты прокурорского реагирования» шире, чем «акты прокурорского надзора». К каким видам актов в данном случае относить «требование»?

Помимо этого. В данном же приказе далее (п. 9) Генеральный прокурор обязывает нижестоящих прокуроров при выявлении в ходе осуществления данного вида надзора определенных нарушений реагировать на них путем требований, протестов, постановлений и представлений, то есть, требование включается в перечень актов, традиционно относящихся к актам прокурорского надзора. Однако «требование» не входит в перечень актов прокурорского надзора, закрепленных Законом о прокуратуре. Следовательно, Генеральный прокурор РФ без достаточных к тому оснований расширяет этот перечень, включая в него и «требование».

Неясность существует и при реализации нового полномочия прокуратуры, связанного с реакцией на выявление в нормативном правовом акте коррупционных факторов.

Полномочие производить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или проектов таких актов у прокуратуры появилось согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

---

<sup>1</sup> См.: Законность. 2011. № 5. С. 63.



Однако к какому направлению деятельности прокуратуры отнести это полномочие затрудняются сказать даже специалисты в области прокурорского надзора. «Федеральным законом от 17 июля 2009 г. в Закон о прокуратуре введена ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов». Поскольку эта статья введена в контексте ст. 9 «Участие в правотворческой деятельности», — пишет В. Рябцев, — можно заключить, что и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст. 9. 1) рассматривается законодателем как средство реализации функции участия в правотворчестве. В таком случае, если быть последовательным, внесение протестов, представлений прокурорами в связи с принятием управомоченными субъектами (ст. 21) правовых актов, которые, по мнению прокуроров, не соответствуют закону, следовало бы также отнести к содержанию функции прокуратуры по участию в правотворчестве. Однако этого не происходит»<sup>1</sup>.

В зависимости же от того, какое конкретно полномочие прокуратуры реализуется в конкретном случае, находится определение вида акта прокурорского надзора, который должен быть внесен для устранения выявленного нарушения закона.

Разъясняя порядок действий по осуществлению этого полномочия, исследующие проблемы прокурорского надзора специалисты указывают на то, что выявленные в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы отражаются в таких документах прокурора, как: требование об изменении нормативного правового акта; обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ; заключение, составляемое при проведении антикоррупционной экспертизы в специально предусмотренных законом случаях<sup>2</sup>. Далее мы увидим, что на практике прокуроры по-разному реагируют на такие нормативные правовые акты, внося, когда протест, когда требование об устранении антикоррупционных факторов, выявленных в них.

Е. Трухмаева, например, обращает внимание на то, что вновь принятый закон предписывает оспаривать и проекты нормативных правовых актов, в то время как судебное толкование процедуры

---

<sup>1</sup> Рябцев В. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Трухмаева Е. Коллизии законодательства, связанные с оспариванием нормативных правовых актов // Законность. 2011. № 3. С. 43.

обжалования в суд нормативных правовых актов не дает такой возможности. «Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, — указывает она, — формулируют практически схожее определение нормативного правового акта. Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения) обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение.

Таким образом, проект нормативного акта, пока он не принят уполномоченным органом и не стал нормативным актом, не может быть обжалован в указанном порядке»<sup>1</sup>.

Представляется, что в данном случае предпринимается попытка подвести новое полномочие прокуратуры под полномочия, составляющие содержание деятельности при осуществлении общего прокурорского надзора. В этом нет необходимости, поскольку полномочия по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (далее — НПА) регламентируются отдельным федеральным законом и в этом случае должна применяться процедура, закрепленная в нем, которая позволяет оспаривать и проекты НПА.

Актуальной видится проблема исполнения требований прокурора, изложенных в актах прокурорского надзора.

В теоретико-правовом смысле акты прокурорского надзора представляют собой юридические факты, инициирующие возникновение особой разновидности правоотношений, связанных с реализацией прокурорско-властных полномочий. Утверждая, что «прокуратура является носителем особых государственно-властных полномочий в сфере обеспечения точного и неуклонного исполнения законов», Н. В. Мельников указывает на то, что «полномочия прокурора во всех случаях имеют властный характер, а методы осуществления надзора обуславливаются методами государственной власти, т. е. совокупностью убеждения и принуждения органами власти подвластных им субъектов общественных отношений»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Трухмаева Е. Указ. соч. С. 44.

<sup>2</sup> Мельников Н. В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дис... докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001. С. 231.

Властный характер деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением закона, а также прав и свобод личности следует из норм ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 22, 27, 30 и 33 настоящего Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влекут за собой установленную законом ответственность. Исходя из сказанного, тем не менее, можно прийти к выводу, что не все, предусмотренные законом, средства прокурорского реагирования подкрепляются принудительной силой государства. Предусмотренная законом ответственность может наступить в основном только за неисполнение актов прокурорского реагирования. В отношении же реализации актов прокурорского надзора властная деятельность прокуратуры облекается в форму убеждения. Внесение актов прокурорского надзора не приостанавливает действия опротестованного акта или решения (действия). На наличие подобной специфики реализации прокурорского надзора в литературе указывалось еще в самом начале судебно-правовой реформы. В частности, говорилось о том, что «наличие у прокурора в процессе общего надзора властных полномочий, тем не менее, не должно лишать иных субъектов прокурорско-надзорных отношений права не соглашаться с требованиями прокурора и излагать свои возражения в жалобах вышестоящему прокурору»<sup>1</sup>. Согласно действующему сегодня законодательству у органа, принявшего акт прокурорского надзора, вопреки классической структуре правоотношения, не возникает взаимная по отношению к прокурору обязанность выполнить изложенные в акте требования об устранении нарушений закона. Орган вправе выбрать один из трех вариантов поведения: выполнить требования прокурора, устранив допущенное нарушение закона; отклонить внесенный акт прокурорского надзора; обжаловать прокурорское решение вышестоящему прокурору либо в суд.

---

<sup>1</sup> *Бойцова В. В.* Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 68.

Отмечая различия в правовых последствиях внесения актов прокурорского реагирования или актов прокурорского надзора, М. Ю. Крутиков указывает на следующее. При применении средств прокурорского реагирования возникает юридическая связь между прокуратурой и поднадзорными и иными органами. При этом, в случае внесения актов прокурорского реагирования в ходе проведения проверочных действий по поступившей информации о нарушении закона, круг субъектов, с которыми возникают правоотношения, законом не ограничен, поскольку прокурор при исполнении возложенных на него обязанностей уполномочен на истребование любой интересующей его информации, касающейся проводимой им проверки. В данном случае прокурор реализует предусмотренное законом право требовать предоставления информации, а субъект, к которому направлено данное требование, обязан его исполнить в установленный срок. С предоставлением информации правоотношение по поводу внесения акта прокурорского реагирования прекращается. Что же касается юридического факта внесения акта прокурорского надзора, то возникающая по получению данного акта поднадзорным органом юридическая связь между прокуратурой и поднадзорным органом представляет собой то специфическое правоотношение, в котором реализуется властный характер деятельности прокуратуры. Особенность прокурорско-властных правоотношений заключается в том, что они возникают только с определенными в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» поднадзорными органами. Другая особенность заключается в отсутствии императивности изложенных в акте прокурорского надзора требований. Иными словами, в применении актов прокурорского надзора прокурор хотя и реализует предоставленное ему законом правомочие, но оно не подкреплено принудительной силой государства<sup>1</sup>.

Таким образом, сложившаяся особенность прокурорско-надзорных правоотношений заключается в юридической связи прокурора и поднадзорных ему органов, которая основана не на взаимных субъективных правах и обязанностях, а только на взаимных правах. Это не вписывается в классическую структу-

---

<sup>1</sup> Крутиков М. Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства // Электронный ресурс, 2009.

ру правоотношения и является серьезной проблемой реализации прокуратурой надзорных полномочий в современной России, что отражается на состоянии законности в стране и защищенности прав и свобод человека и гражданина.

В этой связи правомерным представляется следующее заключение. Поскольку прокуратурой контролируется состояние законности в государстве, то и меры, которые принимаются ее органами для установления верховенства закона, должны быть действенны. Необходима приостанавливающая сила актов прокурорского надзора. Отсутствие приостанавливающего действия актов прокурорского надзора ведет к развитию правового нигилизма.

О возвращении актам прокурорского надзора приостанавливающей силы в юридической литературе говорится все чаще. Например, И. М. Байкин обосновывает такую необходимость следующими рассуждениями. Нельзя не видеть, что для более эффективной работы прокуратуры как главного надзорного органа страны просто назрела необходимость наделения прокурора полномочием по приостановлению противоречащего закону правового акта с учетом следующих обстоятельств.

Прокуратуру могут упрекнуть в том, что ей следует обращаться сразу в суд, а не в орган, принявший незаконный акт. Тогда последствия действия незаконного акта могут быть сведены к минимуму. Вместе с тем, во-первых, закон предоставляет возможность прокурору по своему усмотрению избирать процедуру, в рамках которой должна быть восстановлена законность: опротестование в порядке надзора либо обращение в суд.

Во-вторых, как правило, протесты прокурора орган местного самоуправления удовлетворяет добровольно. Есть только единичные случаи отклонения протеста, и прокурору в этом случае нет смысла думать о том, будет ли удовлетворен органом местного самоуправления акт прокурорского реагирования или ему лучше сразу обратиться в суд. Кроме того, ему удобнее вносить протест в Думу, которая как представительный орган при рассмотрении протеста прокурора попутно принимает и другие правовые акты, т. е. участие прокурора на заседании Думы может предотвратить принятие других незаконных правовых актов.

В-третьих, принесение прокурором протеста в суд, минуя орган местного самоуправления, не предотвратит наступление неблагоприятных последствий от действия незаконного акта, по-

сколькx рассмотрение судей правового акта также растянуто во времени. Тем более, даже в случае принятия судом решения о признании правового акта органа местного самоуправления незаконным у заинтересованного лица остается право обжалования не вступившего в законную силу решения суда, что является дополнительным средством продления действия незаконного правового акта.

На основании изложенного И. М. Байкин приходит к выводу о необходимости дополнения п. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре таким образом: «Принесение прокурором протеста приостанавливает действие акта». «В этом случае, думается, — заключает он, — избирательный подход к приостановлению прокурором незаконных актов позволит сохранить баланс интересов государства и поднадзорных прокурору субъектов»<sup>1</sup>.

Особенно заметна малоэффективность актов прокурорского надзора при рассмотрении юридической природы такого из них, как предостережение. Напомним, что в свое время Генеральный прокурор РФ Ю. И. Скуратов, отстаивая востребованность прокуратуры обществом и указывая на те изменения, которые претерпела прокуратура в новом российском государстве, отмечал, что в целях совершенствования надзора из прокурорских полномочий исключено право выносить предписание и объявлять предостережение. «По своей природе, — делал вывод Ю. И. Скуратов, — эти формы прокурорского реагирования больше напоминали документы санитарных врачей и «сбивали» прокуратуру на надзор за исполнением подзаконных актов»<sup>2</sup>. Тем не менее, такая форма прокурорского реагирования вновь была возвращена в Закон о прокуратуре в 1999 году.

Согласно ст. 25. 1 Закона о прокуратуре, в целях предупреждения правонарушений и 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

---

<sup>1</sup> Байкин И. М. Протест как мера прокурорского реагирования // Закон и право. 2010. № 4. С. 32.

<sup>2</sup> Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации. Выступление генерального прокурора РФ Ю. Скуратова на Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. 1997. № 3. С. 10.

признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Согласно п. 1.2. Указания Генерального прокурора РФ от 6 июля 1999 г. №39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», 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. Из этого следует, что прокурор при проведении надзорной проверки может объявить предостережение лишь при наличии веских задокументированных оснований, связанных с тем, что в будущем, возможно, лицо совершит правонарушение. Постановление Верховного Суда РФ от 27 сентября 2005 г. №45-АД 05-2 определяет особенности применения предостережения и указывает на то, что предостережение прокурора, изданное в силу полномочий, установленных Законом о прокуратуре, должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого прокурор предупреждает. Таким образом, прокурор не вправе вынести предостережение о недопустимости нарушений указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, нормативных актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также ведомственных актов. Подобное положение существенно сужает сферу его практического применения.

Кроме того, несмотря на указание закона о возможной ответственности за неисполнение указанных в предостережении требований, по своей сути, никаких юридических последствий для лица, которому оно объявлено, предостережение не влечет, а именно ни к чему не обязывает и не вызывает наступление какой-либо ответственности. Если лицо, которому ранее было объявлено данное предостережение, все же совершит в дальнейшем правонарушение, о недопустимости которого он предостерегался, то правовые последствия для него породят иные меры

прокурорского реагирования, принятые в связи с последним нарушением законности. Вопрос, связанный с тем, чтобы учитывать данный акт какотягающее обстоятельство при повторных нарушениях, в действующем законодательстве не рассматривается.

Кроме того, п. 3 Указания Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. №39/7 предписывает прокурорам обеспечить строгий контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении, и применять к должностным лицам, уклоняющимся от выполнения законных требований прокурора, предусмотренные законом меры ответственности. Однако данное требование в настоящее время надлежащим образом не выполняется. На практике органы прокуратуры объявляют должностным лицам предостережения о недопустимости нарушения закона в случаях, когда принять иные меры прокурорского реагирования не представляется возможным, а также когда недостает необходимого количества показателей в работе<sup>1</sup>.

Еще один недостаток, на который хочется обратить внимание. Законодательно не установлен срок действия рассматриваемого нами акта прокурорского надзора. Означает ли это, что предостережение действует в течение всего срока работы должностного лица, которому оно объявлено, и утрачивает свою значимость с момента изменения или отмены федерального закона (признания его несоответствующим Конституции РФ), о недопустимости нарушения которого лицо предупреждалось? Российское законодательство не дает ответа на такой вопрос.

Некоторые авторы, рассматривая правовую природу предостережения, приходят даже к выводу о том, что предостережение о недопустимости нарушения закона не является мерой и актом прокурорского реагирования. При этом они ссылаются на указание Генерального прокурора РФ от 6 июля 1999 г. №39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», в пункте 2.2. которого предостережение называется специальным прокурорским актом<sup>2</sup>. С этим вряд ли можно согласиться, поскольку нельзя ставить законодательно определенное место акту прокурорского реагирования в зависимость от неточности ведомственного нормативного предписания.

---

<sup>1</sup> См.: *Стрельников В. В.* О некоторых проблемах эффективности мер прокурорского реагирования // *Право и защита.* 2010. № 3. С. 37.

<sup>2</sup> Там же.



Внимания заслуживает, как представляется, другая рекомендация данного документа. В указании отмечается, что «...в целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения оно может быть объявлено и по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования» (п. 2.3). В данном случае сам факт признания лица виновным в том, что он еще не совершил, вызывает недоумение. Кроме того, процедура публичного объявления прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона может повлечь за собой нарушение конституционных прав гражданина, связанных с его честью, достоинством и деловой репутацией, поскольку в этой ситуации она всегда будет носить обличающий характер.

Несомненно, целью Федерального закона от 10 февраля 1999 г. №31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым введено предостережение о недопустимости нарушения закона, является усиление профилактического направления в деятельности органов прокуратуры и обращение на него особого внимания. Применение на практике данного прокурорского акта носит во многом разъяснительный характер, поскольку в этом случае прокурором истолковываются смысл законодательства и особенности его применения, а также последствия его несоблюдения. Отмеченные же недостатки в регламентации порядка внесения предостережения требуют правовой конкретизации и устранения имеющихся законодательных пробелов, препятствующих его эффективному практическому применению.

Не до конца выверенными представляются положения Закона о прокуратуре и в части закрепления порядка действий при реализации полномочия о возбуждении производства об административном правонарушении. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре, исходя из характера нарушения закона должностным лицом прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое подлежит рассмотрению уполномоченным органом или должностным лицом в установленный законом срок. Данная норма не в полной мере согласуется с положениями ст. 28.4. КоАП РФ, в соответствии с которыми при осуществлении над-

зора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении в отношении любого юридического и физического лица, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. То есть, Закон о прокуратуре сужает круг субъектов, в отношении которых прокурор имеет право возбудить такое производство, поскольку предоставляет такое право лишь в отношении должностного лица.

С учетом того, что КоАП РФ является кодифицированным законодательным актом и имеет приоритет и более высокую юридическую силу по отношению к Закону о прокуратуре, при возбуждении административных производств прокурорам необходимо руководствоваться непосредственно нормами КоАП РФ.

Представляется, что исключение из практики прокурорского надзора отмеченных общих недостатков повысит в целом эффективность применения прокурорами правовых средств реагирования на выявляемые нарушения законов.

### **2.3. Проблемы эффективности актов прокурорского реагирования в различных отраслях прокурорского надзора**

Эффективность (действенность, результативность) прокурорского надзора определяется минимальной затратой времени и процессуальных средств для выполнения прокурором задач по укреплению законности и борьбы с преступностью.

Эффективность надзора, осуществляемого прокурором, порождает стремление прокурора не только установить конкретное нарушение закона, но и создать условия, исключаяющие нарушения законности в будущем. Прокурор не может ограничиться принесением протеста, вынесением постановления или направлением представления, он должен не «снимать с контроля» ход устранения нарушения закона до тех пор, пока не убедится в достижении поставленной цели. Только при этом условии надзор прокурора будет по-настоящему действенным и достигнет желаемого результата.

Так, по опубликованным данным, прокурорами в 2010 г. принесено 18 924 протеста (в 2009 — 23 747), в суды направлено

635 заявлений (в 2009 — 762), внесено 1539 представлений (в 2009 — 2731), предостережено о недопустимости нарушений закона 295 должностных лиц (в 2009 — 464), внесено более 6, 2 тыс. требований об изменении нормативных правовых актов в связи с выявленными в них коррупциогенными факторами, из которых около 5,5 тыс. было удовлетворено<sup>1</sup>.

В 2011 г. органами прокуратуры в ходе практической работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявлено свыше 2,8 млн нарушений закона, на незаконные правовые акты принесено 185 тыс. протестов, должностным лицам внесено более 330 тыс. представлений об устранении нарушений законов, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 255 тыс. виновных лиц, направлено в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды 777 тыс. исков (заявлений), подавляющее большинство из которых удовлетворено или прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора. По инициативе прокурора к административной ответственности привлечено свыше 163 тыс. лиц, предостережено 53 тыс. лиц о недопустимости нарушения закона, возбуждено 13,9 тыс. уголовных дел<sup>2</sup>.

Проблема повышения эффективности надзора за исполнением законов как в целом, так и по отдельным направлениям надзорной деятельности прокуроров является ныне наиболее актуальной проблемой науки и практики прокурорского надзора. Эта проблема выдвигается на передний план еще и потому, что повышению эффективности надзора подчинены все средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Между тем, в реагировании на выявляемые нарушения законов путем вынесения актов прокурорского надзора отмечается целый ряд недочетов, которые отрицательно сказываются на эффективности прокурорского надзора в целом.

Возвращаясь к новому полномочию прокуратуры по оспариванию нормативных правовых актов (НПА) и их проектов, со-

---

<sup>1</sup> См.: *Кудашкин А. В.* Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 2.

<sup>2</sup> См.: *Паламарчук А.* Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 4.

держущих коррупциогенные факторы, хочется отметить, что недостаточная четкость регламента действий и рассогласованность положений нового закона с Законом о прокуратуре приводит на практике к смещению не только полномочий, но и средств правового реагирования прокурора на выявленные нарушения.

Неясность вызывает природа требования прокурора об изменении НПА, содержащего коррупциогенные факторы. Является ли оно средством прокурорского реагирования и как соотносится с «классическими» средствами прокурорского реагирования?

Специалисты, занимающиеся исследованием теоретических вопросов прокурорского надзора, требование прокурора об изменении нормативного правового акта относят к средствам прокурорского реагирования<sup>1</sup>.

В то же время А. Ю. Винокуров отмечает, что требование является специализированным средством (актом) прокурорского реагирования, в отличие от иных, имеющих универсальный характер. Так же он указывает, что проведение антикоррупционной экспертизы является составной частью надзорного процесса, осуществляемого в рамках такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции<sup>2</sup>.

На практике прокуроры, реагируя на выявленные нормативные правовые акты с коррупциогенными факторами, в одних случаях вносят протест, что является актом прокурорского надзора при реализации полномочий «общего» надзора, в других случаях выносят требование, что предусмотрено новым законом и дополнительно закреплено в ст. 9.1 Закона о прокуратуре, но к отраслям надзора не относится.

При этом возникает ряд конкретных ситуаций, ставящих вопросы соотношения применения указанных мер прокурорского

---

<sup>1</sup> См., например: *Винокуров А. Ю.* Требование в системе правовых средств прокурорского надзора: в сб. «Экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. стат. / под общ. ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. С. 251; *Жидких А. А.* О некоторых аспектах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Там же. С. 75.

<sup>2</sup> *Винокуров А. Ю.* Указ. соч. С. 252–253.

реагирования. Как отмечают Д. Е. Семанович и А. А. Ларин, проблемы могут возникать в следующих ситуациях:

1) часть норм одного и того же НПА противоречат закону, а часть содержат коррупциогенные факторы;

2) одна и та же норма НПА является как противоречащей закону, так и содержащей коррупциогенный фактор;

3) коррупциогенные факторы выявляются в НПА, противоречащих закону по формальным основаниям (принятие органом с превышением компетенции, нарушение порядка принятия, выражающееся в отсутствии кворума на заседании представительного органа, и т. д.).

Указанными авторами приведены следующие примеры, которые будут небезынтересны применительно к рассматриваемой теме<sup>1</sup>.

Решением городского Совета поселения Петров Вал от 26.02.2010 г. №3/4 утверждено Положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации городского поселения Петров Вал Волгоградской области.

При проведении проверки выявлено, что п. 1.1 и п. 3.3 указанного Положения с нарушением действующего законодательства устанавливают ограничения по уровню образования и стажу работы для граждан, имеющих намерение подать заявление для постановки в кадровый резерв администрации городского поселения Петров Вал для замещения вакантной должности муниципальной службы.

В то же время, п. 3.5 и п. 3.10 Положения содержали ряд коррупциогенных факторов, однако противоречащими закону не являлись. Например, п. 3.10 содержал категорию оценочного характера, предусматривая, что специалисты, зачисленные кандидатами в резерв, исключаются из него за неквалифицированное исполнение порученных заданий, а также совершение действий, несовместимых с этическими нормами муниципальной службы.

По результатам проверки прокуратурой района были подготовлены сразу два акта реагирования — протест на п. п. 1.1, 3.3

---

<sup>1</sup> *Семанович Д. Е., Ларин А. А.* Вопросы применения мер прокурорского реагирования при выявлении коррупциогенных факторов: В сб. : «Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей» / под общ. ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. С. 136–138.

Положения и требование об устранении коррупциогенных факторов на п. п. 3.5, 3.10 Положения.

Как справедливо отмечают авторы, в данном случае говорить о необоснованном дроблении актов прокурорского реагирования не приходится, хотя акты реагирования приносились на нормы одного и того же НПА, но по различным основаниям, в зависимости от которых и выбиралась конкретная мера прокурорского реагирования. Более того, следует обратить внимание, что разные акты прокурорского реагирования приносились на различные нормы одного и того же НПА, что является, как указывают авторы, оправданным в данной ситуации. И, напротив, подчеркивают они, в случае если одновременно норма одного НПА является незаконной и она же содержит коррупциогенный фактор, в этом случае должен приноситься протест.

Следующий пример, на который ссылаются названные авторы. В п. 6 Положения об общественной комиссии по жилищным вопросам при администрации городского поселения Петров Вал, утвержденного постановлением главы городского поселения Петров Вал от 12.05.2010 г. №80-п, установлено, что общественная комиссия по жилищным вопросам имеет право откладывать рассмотрение заявлений о принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении при отсутствии заявителя или при недостатке документов, необходимых для рассмотрения заявлений.

Данная норма противоречила закону, поскольку согласно требованиям ст. 52 Жилищного кодекса РФ соответствующие заявления граждан рассматриваются в установленный законом срок органом местного самоуправления, а не общественной комиссией.

В то же время, указанная норма содержала коррупциогенный фактор, связанный с реализацией полномочий общественной комиссии по жилищным вопросам при органе местного самоуправления, выразившийся в определении компетенции по формуле «вправе».

Определение компетенции подобным образом дает возможность должностным лицам по своему усмотрению принимать решение об отложении рассмотрения заявлений, самостоятельно определяя причины отложения и сроки, что не только не соответствует действующему законодательству, но и может повлечь существенные нарушения прав граждан и злоупотребления со стороны должностных лиц.

На возникший вопрос о том, какую меру реагирования прокурором в данном случае необходимо избрать с целью приведения НПА в соответствие с законом — протест или требование, какая из мер будет приоритетней, достаточно принесения лишь протеста или одновременно протеста и требования, — авторы ответили следующим образом.

При выявлении противоречащих закону положений НПА, прокурор во всяком случае обязан принести протест и потребовать приведения НПА в соответствие с законом, в результате чего коррупциогенный фактор должен быть устранен.

Принятие НПА органом, вышедшим за пределы своей компетенции, свидетельствует о незаконности принятого НПА. Такой вывод следует, в том числе из позиции Пленума Верховного Суда РФ, изложенной в постановлении от 29. 11. 2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Противоречащими закону согласно этой позиции являются не только НПА, содержание которых противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, но и те НПА, в отношении которых нарушен порядок принятия и, в частности, не учтены:

- полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;
- форма (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;
- предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Распоряжением главы г. п. Петров Вал от 23. 12. 2009г. №415-р утверждено Положение об оплате труда муниципальных служащих администрации г. п. Петров Вал и работников администрации г. п. Петров Вал, не отнесенных к муниципальным служащим, на 2010 год.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Таким образом, данный НПА принят исполнительным органом с нарушением компетенции. Однако в тексте НПА содержался и коррупциогенный фактор — отсутствие административной процедуры. Согласно п. 5.1 Положения любые изменения, вносимые в правовой акт, подлежали согласованию с коллективом работников администрации, при этом порядок, сроки и условия указанного согласования в НПА предусмотрены не были.

В данном случае прокуратурой Камышинского района прине-сен протест на незаконный НПА.

Следует согласиться с мнением цитируемых авторов о том, что внесение требования на устранение коррупциогенных факторов из НПА, подлежащих полной отмене, не только бессмысленно, но и не основано на законе. В частности, согласно ч. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в требовании об изменении нормативного правового акта должно содержаться предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Однако коррупциогенные факторы из такого НПА не могут быть устранены, поскольку он подлежит безусловной отмене<sup>1</sup>.

А. В. Кудашкин, неоднократно обращавшийся к проблеме соотношения между собой средств прокурорского реагирования в виде «протеста» и «требования об изменении НПА»,<sup>2</sup> вывел следующие отличия между ними:

1) протест приносится на правовой акт как нормативного, так и индивидуального характера; требование — только на НПА (проект НПА);

2) протест приносится на правовой акт в случае его противоречия закону; требование — если НПА (проект НПА) не содер-

---

<sup>1</sup> Семанович Д. Е., Ларин А. А. Вопросы применения мер прокурорского реагирования при выявлении коррупциогенных факторов: В сб. : «Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения»: сб. ст. / под общ ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. С. 138.

<sup>2</sup> См.: Кудашкин А., Козлов Т. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. 2010. № 7. С. 33–37; Кудашкин А. В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 2–6; Он же: Эффективность проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы // Законность. 2011. № 11. С. 16–19.



жит положений, противоречащих действующему законодательству, но по результатам антикоррупционной экспертизы в нем выявлены коррупциогенные факторы, т. е. положения, которые формально закону не противоречат;

3) принесение протеста не приостанавливает действия опротестованного акта; однако прокурору предоставлено право устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста, когда этого требуют исключительные обстоятельства. Данное правило применяется в тех случаях, когда исполнение опротестованного акта сопряжено с наступлением или угрозой наступления опасных последствий: причинение материального ущерба в значительных размерах, нанесение вреда здоровью населения, дезорганизации производства и др. Срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте. Внесение требования не предполагает таких полномочий у прокурора;

4) при рассмотрении протеста участие прокурора при его рассмотрении предусмотрено лишь при необходимости<sup>1</sup>. При рассмотрении требования руководители органов прокуратуры обязаны лично участвовать в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации или представительных органов местного самоуправления при рассмотрении требований. В других случаях руководители органов прокуратуры обязаны обеспечить рассмотрение внесенных требований с участием представителей прокуратур<sup>2</sup>.

Следует отметить имеющую место дискуссию об обязательности исполнения вышеуказанного требования прокурора.

Так, по мнению Е. Р. Ергашевой требования прокурора обязательны лишь для рассмотрения, но необязательны для исполнения. Обязанностью является также направление прокурору в установленный срок ответа о результатах рассмотрения акта реагирования<sup>3</sup>.

Однако такое толкование законодательной нормы, как считают другие авторы, чревато, с одной стороны, неисполнением закона, а с другой — подрывом авторитета прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Пункт 1.6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

<sup>2</sup> Пункт 1.6 приказа Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400.

<sup>3</sup> См.: *Ергашева Е. Р.* Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3. С. 26–28.

Кроме того, оно не основано на норме, сформулированной в п. 1 ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» («Обязательность исполнения требований прокурора»), согласно которой «требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 настоящего Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок».

Требование об изменении нормативного правового акта, предъявленное в связи с выявлением в нем коррупционных факторов, обязательно для исполнения органом, которому оно предъявлено.

В то же время, согласно Закону об антикоррупционной экспертизе, предусматривается возможность обжалования требования прокурора об изменении нормативного правового акта в установленном порядке<sup>1</sup>.

Таким образом, протест в порядке «общего» надзора вносится на тот нормативный правовой акт с коррупционными факторами, который противоречит закону. В этом же протесте отражаются и конкретные выявленные коррупционные факторы. Однако следует учитывать, что не все коррупционные факторы связаны с наличием противоречия нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, в котором выявлены коррупционные факторы, вносится лишь в тех случаях, когда сам акт не противоречит закону.

Требование прокурора об изменении НПА составляется по форме, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400, и вносится в нормотворческий орган, принявший НПА с коррупционными факторами.

В требовании прокурора (в его описательной части) не может содержаться утверждение о намеренном включении в НПА коррупционных факторов; оно не предполагает оценку объема коррупционных последствий. В то же время, в описательной части требования указываются выявленные в НПА коррупционные факторы, наступившие и возможные последствия применения НПА (выявленные существующие или возможные кор-

---

<sup>1</sup> *Кудашкин А. В.* Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // *Российская юстиция.* 2011. № 4. С. 4.

рупционные схемы, в которых используются или могут быть использованы коррупциогенные нормы).

Четкое разграничение способов реагирования прокурора на выявляемые нарушения законов является одним из вариантов повышения эффективности прокурорского надзора.

При анализе современных полномочий прокурора в процессе осуществления им надзора за предварительным следствием специалисты выявляют много упущений, которые отрицательно сказываются на качестве данного вида прокурорской деятельности. Частично проблемы названной отрасли надзора рассмотрены в этой работе при освещении вопроса о соотношении прокурорского надзора и процессуального контроля при производстве предварительного расследования. Остановимся на некоторых других моментах современной регламентации компетенции участников досудебного производства.

Отмечается, например, что, согласно ч. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре, 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 законом. Это подразумевает ситуацию, при которой в результате проведения надзорной проверки прокурор выявляет признаки уголовно наказуемого деяния в действиях конкретного лица и передает проверочные материалы в органы дознания и предварительного следствия для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

Таким образом, современный порядок усложнил привлечение лиц к уголовной ответственности органами прокуратуры. Ранее действовавшие редакции Закона о прокуратуре и УПК РФ предоставляли полномочия прокурору возбуждать уголовное дело самостоятельно, однако, по нашему мнению, Федеральный закон от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» необоснованно лишили его этой возможности. В сформировавшемся за годы реформирования государственных институтов законодательстве о прокуратуре создана целостная концепция прокурорского надзора, подразумевающая градацию мер прокурорского реагирования по степени правовых последствий, наступающих для лиц, допустивших нарушения законности. Можно говорить, что эта

градация начинается с предостережения о недопустимости нарушения закона, и до вступления в силу вышеназванного Закона она заканчивалась возбуждением уголовного дела лично прокурором — самой действенной и эффективной, на наш взгляд, мерой прокурорского реагирования. С помощью непосредственной возможности органов прокуратуры инициировать уголовное преследование, система мер прокурорского воздействия на правонарушителей эффективно работала многие десятилетия, позволяла результативно бороться с самыми серьезными нарушениями законности и поддерживала на достаточно высоком уровне престиж органов прокуратуры.

Несомненно, Федеральный закон от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ является шагом к реформированию правоохранительной системы, одной из целей которого является создание единого централизованного следственного органа. Однако в настоящее время данный процесс существенно осложнен дрящимся экономическим кризисом и многими другими факторами. Заметим также, что прошло пять лет с момента лишения прокурора возможности самостоятельно возбуждать уголовное дело и передачи данных исключительных полномочий органам дознания и предварительного следствия. Однако, за данный период криминогенная ситуация существенно не изменилась, осталась на прежнем уровне, а в некоторых направлениях борьбы с преступностью положение дел даже ухудшилось. Указанный Федеральный закон не улучшил работу правоохранительной системы, усложнил механизм возбуждения уголовных дел по результатам прокурорских надзорных проверок и этим ослабил систему органов прокуратуры в целом. Не спасает в этом случае и последующее внесение в УПК РФ дополнительного повода для возбуждения уголовного дела в виде постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Данное постановление как акт прокурорского реагирования не несет в себе властного распоряжения, а лишь содержит просьбу о решении вопроса о начале уголовного преследования. Во власти соответствующих должностных лиц органов предварительного расследования остается решение о начале или об отказе в начале уголовного преследования по данному постановлению прокурора.

Такое современное положение прокурора вызывает недоумение у многих исследователей правового статуса этого участника уголовного судопроизводства, и они предлагают вернуть ему право самостоятельно решать вопрос о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>.

Практика, как свидетельствует специальная литература, выявляет и некоторые другие проблемы в этой отрасли надзора, связанные непосредственно с актами прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

Одно из полномочий прокурора в досудебных стадиях производства по уголовному делу заключается в проверке исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 года №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении в органах дознания и предварительного следствия» обязывает прокуроров мерами реагирования осуществлять своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности этих органов, защиту прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений. Устранение выявленных нарушений закона в этих случаях происходит обычно путем внесения в соответствующий орган такого акта прокурорского реагирования, как представление. «Однако его внесение, — свидетельствует первый заместитель прокурора Чеченской Республики Ш. Абдул-Кадыров, — управление Следственного комитета воспринимает болезненно (со ссылками на то, что оно не предусмотрено УПК). В связи с этим по регулярно выявляемым прокурорами нарушениям закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в территориальных органах управления Следственного комитета РФ по ЧР в порядке

---

<sup>1</sup> См., например: *Исламова Э., Чубыкин А.* Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2011. №4. С. 28–30; *Абдул-Кадыров Ш.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2012. №9. С. 12–15; *Будаев Б.* Выявление укрытых преступлений // *Законность.* 2012. №2. С. 28–32; *Кругликов А. П.* Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // *Российская юстиция.* 2011. №10. С. 28–31 и др.

исключения направляются информации об их устранении, хотя в другие органы предварительного расследования по аналогичным нарушениям вносятся представления. Между тем, направляемые информации не являются актом прокурорского реагирования и не влекут каких-либо негативных последствий в случае их нерассмотрения по существу»<sup>1</sup>. В этой связи он считает необходимым законодательно закрепить право прокурора не только направлять требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, но и вносить представление, и использовать все иные правовые средства, предусмотренные Законом о прокуратуре<sup>2</sup>.

Думается, что данное предложение следует поддержать.

Одним из важных направлений в сфере прокурорского надзора, имеющих общегосударственное значение, является надзор за исполнением законодательства в сфере охраны государственной тайны.

Основополагающим нормативно-правовым актом в сфере охраны государственной тайны является Закон РФ «О государственной тайне». Согласно ст. 2 указанного Закона, государственная тайна представляет собой защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Отличительным признаком государственной тайны является общественная значимость подобного рода информации и степень вреда, который может принести ее разглашение. В отличие от иных видов конфиденциальной информации режим государственной тайны направлен на защиту исключительно публичного интереса.

Общий Перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне».

В развитие положений данной статьи Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 утвержден Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, который расширяет и конкретизирует список таких сведений и определяет федеральные

---

<sup>1</sup> *Абдул-Кадиров Ш.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2012. № 9. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

органы исполнительной власти и другие организации, наделенные полномочиями по распоряжению этой информацией.

В ст. 32 Закона РФ «О государственной тайне» отмечено, что надзор за соблюдением законодательства при обеспечении защиты государственной тайны и законностью принимаемых при этом решений осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры. Указанная статья устанавливает, что прокурорский надзор осуществляется за процессом деятельности, связанной с защитой государственной тайны. Из этого следует, что надзор за исполнением законодательства в сфере охраны государственной тайны напрямую установлен нормативными актами, следовательно, имеет повышенное общественное значение и нуждается в особой правовой регламентации.

Одной из проблем деятельности прокуроров в данном направлении является отсутствие общего централизованного правового оформления порядка и способов осуществления этого специфического вида надзора.

Еще одной проблемой, связанной с осуществлением надзорной деятельности в сфере защиты государственной тайны, является принятие мер прокурорского реагирования. В их число входят протест и представление. В соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения (ст. 24).

Логично предположить, что по результатам проверки исполнения законодательства в сфере охраны государственной тайны, проведенной работником прокуратуры, имеющим необходимый уровень доступа к секретным сведениям, с целью устранения допущенных нарушений законности подготавливается протест или представление<sup>1</sup>. Согласно сложившейся практике прокурорского надзора, в указанных актах должны содержаться юри-

---

<sup>1</sup> Стрельников В. В. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты государственной тайны и сложности поддержания государственного обвинения по уголовным делам этой категории // Свободный стиль. 2010. № 1. С. 26.

дические факты, описания незаконных действий (бездействия) должностных лиц, иных нарушений, которые противоречат законодательству. Иными словами, в отмеченных актах прокурорского реагирования должны содержаться сведения о нарушениях засекреченных нормативных актов с указанием на их реквизиты и нормы. Таким образом, представление или протест, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, будут являться секретными документами.

Однако Закон о прокуратуре не отражает особого режима секретности подобных документов и не указывает на возможность его существования. Следствием этого является отсутствие необходимого их учета, порядка составления отчетности. Также законодательно или хотя бы на уровне приказа Генерального прокурора не урегулирована процедура проверки нижестоящих прокуратур сотрудниками специализированных отделов прокуратур субъектов Федерации и многие другие значимые вопросы. Положение о работе с секретными материалами, документами, делами, утвержденное приказом Генерального прокурора РФ от 10 июня 1998 г. № 33, регламентирует внутриорганизационную деятельность прокуратуры по работе со сведениями, составляющими государственную тайну, надзорная деятельность в данном направлении остается за рамками его полномочий. По этой причине на сегодняшний день уровень методического обеспечения осуществления рассматриваемого нами вида надзора не разработан.

Отметим, что приказ Генерального прокурора РФ от 21 декабря 2007 г. № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» очень подробно описывает особенности данного вида надзорной деятельности, раскрывает его принципы, гарантии, основания, особенности секретного документооборота, порядок и сроки предоставления отчетности и т. п. Однако положения данного приказа применимы исключительно к надзору за оперативно-розыскной деятельностью. Требуется не менее детализированный приказ Генерального прокурора об осуществлении рассмотренного специфического направления надзора.

Таким образом, несмотря на совершенствующееся законодательство в различных областях правовой деятельности и в сфере организации работы прокуратуры, в частности, казалось бы, отлаженный порядок использования средств прокурорского реаги-



рования, все-таки нуждается в дополнительной регламентации.

В настоящей работе, как думается, показано недостаточно четкое разграничение правовых средств прокурорского реагирования на выявляемые нарушения законов. На практике допускается смешение актов прокурорского надзора с другими средствами прокурорского реагирования и использование их при реализации полномочий не в связи с осуществлением прокурорского надзора, а в ходе выполнения других функций, возложенных на прокуратуру.

Достаточно подробно закрепленные в Законе о прокуратуре требования к актам прокурорского надзора и правовым последствиям их внесения, тем не менее, не порождают у другой стороны неотвратимой ответственности за неисполнение предписаний, изложенных в этих актах. Акты прокурора не приостанавливают действие положений тех нормативных правовых актов, которые были признаны противоречащими действующим законам.

Эффективность предостережения о недопустимости нарушения закона недостаточно высока из-за определенных законодательных упущений в закреплении оснований его объявления и предмета предполагаемых нарушений, исключающего возможные нарушения не законов, а других нормативных правовых актов.

Малоэффективен надзор за осуществлением предварительного следствия, особенно на стадии возбуждения уголовного дела, поскольку постановления прокурора не имеют прежнего властно-распорядительного характера, сужена роль прокурора при решении вопроса о возбуждении производства об административном правонарушении.

Имеются и другие недочеты в регламентации правовых средств прокурорского надзора, которые были затронуты в этом пособии. Учет отмеченных недостатков и их устранение, как представляется, усилит роль прокуратуры в осуществлении государственной деятельности в виде надзора, повысит его эффективность по всем направлениям.

#### **2.4. Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан**

Поскольку в данной работе обособленное место было отведено содержанию надзора за соблюдением прав и свобод человека

и гражданина, а, в частности, социальному срезу этой разновидности прокурорской деятельности, попробуем указать отдельно и те проблемы в этой сфере, которые удалось выявить.

Изучение специальной литературы, посвященной освещению исследуемого вопроса, позволяет увидеть одну из основных проблем на пути эффективного надзора за соблюдением социальных прав граждан, которая заключается в параллелизме функций прокуратуры и контролирующих органов. Несмотря на существующее теоретическое разграничение этих направлений деятельности, практика показывает, что зачастую разные органы принуждены выполнять одинаковые функции.

Например, приоритетное направление надзорной деятельности прокуратуры на современном этапе — соблюдение прав граждан на оплату труда. Своевременная выплата зарплаты поднадзорными предприятиями для любого прокурора — дело принципа, задолженность по ее выплате — предмет обсуждения на прокурорских коллегиях с заслушиванием прокуроров, допустивших возникновение задолженности, причина дисциплинарных наказаний прокурорских работников.

В свою очередь, прокуроры не жалеют времени и сил на борьбу с этим социально опасным явлением, добиваясь как мерами прокурорского реагирования, так и всеми иными доступными способами (заслушиваниями руководителей предприятий, разъяснением им ответственности, участием в собраниях трудовых коллективов) погашения долгов по зарплате.

Работодатели по постановлениям прокуроров привлекаются к административной ответственности за нарушения трудовых прав граждан по ст. 5.27 — 5.34, 5.42 КоАП РФ. Им вносятся представления с требованиями незамедлительно погасить задолженность и привлечь лиц, по вине которых она допущена, к дисциплинарной ответственности. В интересах работников прокурорами в суды направляются иски о взыскании зарплаты. Если просрочка превышает два месяца — материалы прокурорских проверок направляются в следственный орган<sup>1</sup>.

Однако, если посмотреть на систему контролирующих государственных органов РФ, то мы увидим, что в ней есть орган,

---

<sup>1</sup> *Васюшкин В.* Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. №11. С. 15.

уполномоченный осуществлять надзор за исполнением законов в этой сфере. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, деятельность такого государственного органа контроля прокуратура не имеет права подменять.

Согласно ст. 353 и 354 Трудового кодекса РФ государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории РФ осуществляет федеральная инспекция труда — единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

В той же ст. 353 ТК РФ указано, что государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют прокуроры в соответствии с федеральным законом.

Разграничение понятий «осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства» и «осуществление государственного надзора за точным и единообразным исполнением трудового законодательства» и, соответственно, разграничение компетенции органов прокуратуры и Гострудинспекции ни в Трудовом кодексе РФ, ни в иных правовых актах не регламентировано.

Основные функции Гострудинспекции, полномочия и права государственных инспекторов труда указаны в ст. 356, 357 ТК РФ. Частично они совпадают с прокурорскими. Однако их анализ не дает ответа на вопрос о том, какая категория трудовых правоотношений остается вне поля деятельности Гострудинспекции, будучи сферой надзора прокуратуры.

Некоторые авторы, пытаясь провести разграничение в полномочиях названных субъектов, указывают на то, что основанием для проведения прокурорской проверки является информация о нарушениях законов, представляющих собой повышенную общественную значимость либо продолжаемых систематически. При этом они ссылаются на абз. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре,

согласно которому основание для прокурорской проверки — поступившая информация о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором<sup>1</sup>.

Однако этот подход не позволяет ответить на вопрос о том, в каких случаях прокурорская проверка по таким фактам обоснованна, а в каких она подменяет функции иных государственных органов и, следовательно, нарушает установленный п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре запрет. Ведь Государственная инспекция труда согласно процитированным нормам также обязана проводить проверки по поступающим сведениям о систематическом нарушении законодательства о труде либо о нарушениях прав и свобод трудовых коллективов. Гострудинспекция призвана пресекать, в том числе и нарушения трудовых прав граждан, которые в силу исключительных обстоятельств нуждаются в особой поддержке со стороны государства.

Получается, что указанные органы наделены практически идентичными полномочиями как при проведении проверки, так и при принятии мер по устранению выявленных нарушений и наказанию виновных. Причем, с учетом ранее сказанного в этой работе, можно констатировать более действенный контроль со стороны трудовой инспекции, поскольку ее руководители наделены правом применять меры административной ответственности, а прокурор — нет.

Государственный инспектор труда, согласно ст. 357 ТК РФ, уполномочен (как и прокурор согласно ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре) посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности; запрашивать у работодателей и органов власти и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций, и т. д. Государственные инспекторы труда, как и прокуроры, уполномочены возбуждать дела по всем статьям КоАП по фактам нарушений трудового законодательства (путем составления протоколов). Здесь их полномочия даже шире прокурорских, ибо в

---

<sup>1</sup> См., например: *Ерғашев Е. Р.* Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права: СПС «КонсультантПлюс»; *Бессарабов В. Г., Кашаев К. А.* Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: ИД «Городец», 2007.

абсолютном большинстве случаев они рассматривают эти дела сами. И прокурор, и государственный инспектор труда вправе требовать устранения нарушений трудового законодательства, первый вносит представление, второй выносит предписание, обладающие одинаковой юридической силой. Постановления прокуроров, выносимые в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК, по юридической силе фактически приравнены к любому поступившему к следователю заявлению о совершенном преступлении (в том числе — из государственных органов). Прокурор уполномочен обратиться в суд в защиту трудовых прав граждан, однако любой гражданин, выступающий в гражданском суде в защиту своих законных интересов, имеет больше процессуальных прав, чем прокурор (например, право на заключение мирового соглашения).

Обратимся еще раз к точке зрения А. Ванькаева, который одним из первых обратил внимание на параллелизм контрольно-надзорных функций в стране. Он отмечает, что в последнее время происходит интенсивное увеличение численности различных федеральных служб, агентств, а также государственных органов субъектов Федерации, осуществляющих контроль и надзор в конкретных областях деловой активности населения всей страны. Присутствие слова «надзор» в наименовании перечисленных государственных органов, — пишет он, — вызывает мысли о сходстве деятельности этого органа с надзорной функцией прокуратуры в виде ее подмены и дублирования. Хотя он же указывает и на то, что при ближайшем рассмотрении выясняется, что упомянутые органы осуществляют скорее контроль деятельности субъектов, функционирующих в конкретной области, и ни в коем случае не подменяют прокуратуру, которая осуществляет надзор за контролирующими органами<sup>1</sup>. Подобную позицию разделяют многие авторы<sup>2</sup>.

Из этой позиции следует, что государственные органы должны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением законов различными субъектами хозяйственной и иной деятельности, тогда как удел прокуратуры — надзор за этими государственными

---

<sup>1</sup> Ванькаев А. И. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. №10. С. 23.

<sup>2</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под ред. В. А. Кузьмина, Е. В. Китровой, 2007: СПС «КонсультантПлюс».

ми органами. В то же время, замечает В. Васюшкин, статистика результатов прокурорской работы показывает, что большинство мер реагирования принимается прокурорами как раз по фактам нарушений законов в «деятельности субъектов, функционирующих в конкретных областях». Из-за отсутствия разграничения компетенции в предметах надзора, контролирурующие органы и прокуратуры работают, как правило, сообща, проводя совместные проверки и деля между собой их результаты. Перед органами прокуратуры постоянно ставятся задачи по принятию исчерпывающих мер прокурорского реагирования по устранению нарушений законов, прав и свобод граждан и привлечению к ответственности лиц, допустивших эти нарушения. А нарушения законов на приоритетных направлениях прокурорской деятельности (оплата труда, права граждан на бесперебойное обеспечение коммунальными услугами, экологическая безопасность и т. д.) допускаются, как правило, коммерческими организациями, что влечет принятие прокурорами мер именно к ним, то есть прокурорская практика свидетельствует, что осуществлять надзор лишь за контролирующими органами исполнительной власти не получается.<sup>1</sup>

Однако из этого не должен следовать запрет прокурорам проверять исполнение законов и соблюдение прав граждан в трудовой, жилищной, экологической и иных социальных сферах, ограничившись только надзором за полнотой и своевременностью выполнения государственными и муниципальными органами своих функций.

Как указывает А. Козлов, установка не подменять иные государственные органы лишает прокуроров возможности выполнять возложенные на них надзорные функции, ибо не подменять — значит не делать того, что должны выполнять иные государственные органы. Государственный комитет по охране природы осуществляет контроль за исполнением законов об охране окружающей природной среды. И, казалось бы, прокуратура не должна надзирать за их исполнением. Но созданы специализированные прокурорские органы, которые контролируют исполнение природоохранного законодательства. В результате автор

---

<sup>1</sup> *Васюшкин В.* Пределы прокурорского надзора // *Законность.* 2010. №11. С. 16–17.

делает вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законов должен осуществляться самостоятельно, независимо от различных контролирующих органов, ибо главное его назначение — обеспечение строгого и точного соблюдения законности по всей стране<sup>1</sup>.

В. Бессарабов и К. Кашаев считают, что прокурорский надзор, являясь системообразующим ядром государственного контроля, в этом смысле сохраняет универсальные полномочия, не ограниченные сферой правового регулирования, в отличие от других органов, которые вправе проводить проверки только в соответствии с предметом деятельности. Не подменяя органы государственного контроля, прокурорский надзор выступает дополнительной гарантией законности в их деятельности<sup>2</sup>.

Подтверждается такая позиция следующим примером. Чтобы разобраться в причинах образования задолженности по выплате заработной платы и принять реальные меры по восстановлению прав работников, обычно нет необходимости проверять исполнение трудового законодательства (ибо нарушение уже налицо). Требуется выяснить, каким образом руководством предприятия распределена прибыль, кому и на каких условиях распродана собственность предприятия, соблюдена ли очередность при погашении предприятием дебиторской задолженности. Проверяется исполнение законодательства о собственности, об исполнительном производстве, о несостоятельности (банкротстве), налогового и иного законодательства, чего государственный инспектор труда не сделает по причине ограниченности его полномочий и не сделает ни один другой, кроме прокурора, государственный или муниципальный служащий. Лишь прокурор вправе не только самостоятельно провести комплексную проверку на нарушающем законы предприятии, но и требовать в специализированных органах выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

Вследствие универсальности своей компетенции и постоянной нацеленности на принятие всего арсенала предоставленных полномочий во всех сферах правоотношений, прокурор сегодня — самый авторитетный представитель государства, от своевременности вмешательства и твердости позиции которого зачастую

---

<sup>1</sup> Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Екатеринбург, 1999.

<sup>2</sup> Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Указ. соч. С. 98.

зависит предупреждение или восстановление нарушенных прав и свобод граждан.

Принимая во внимание все сказанное, тем не менее, не удастся избавиться от мысли, что в значительной степени органы прокуратуры на современном этапе выполняют работу, которую призваны выполнять иные государственные органы.

Если снова обратиться к упомянутой работе В. Бессарабова и К. Кашаева, то можно увидеть, что и они этого не отрицают. «Контролирующие органы, — пишут они, — нередко уклоняются от выполнения своих функций, занимают позицию стороннего наблюдателя, что подчас заставляет органы прокуратуры брать на себя выполнение их обязанностей»<sup>1</sup>. Но ведь подменой системы государственного контроля органы прокуратуры возлагали ранее и возлагают теперь на себя выполнение действий, несовместимых с их правовым статусом.

Обобщение опубликованных данных указывает на рост статистических показателей работы прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением налогового, антимонопольного, бюджетного, земельного, природоохранного, трудового, жилищного законодательства. Однако данный рост свидетельствует о том, что возрастает количество актов реагирования, принятых, главным образом, в отношении организаций и предприятий — субъектов хозяйственной деятельности.

Уже цитировавшийся В. Васюшкин очень правильно, по нашему мнению, оценивает складывающуюся в этом случае обстановку. Психологические шаблоны «палочной» системы, — говорит он, — когда эффективность работы в значительной степени оценивается по количеству, а не по качеству сделанного, втягивают прокуроров в постоянную гонку с аналогичным периодом прошлого года (всем известная аббревиатура — АППГ), вследствие чего прокуроры иногда сами заинтересованы в том, чтобы, даже подменив функции иных государственных органов, «обогнать» свои прошлогодние показатели. Например, количество направленных в суды исков можно повысить за счет исковых заявлений о взыскании долгов по налогам с граждан. Можно вносить представления в организации с требованиями об уплате на-

---

<sup>1</sup> *Бессарабов В. Г., Кашаев К. А.* Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: ИД «Городец», 2007. С. 65.



логов — истребовать необходимые сведения в налоговом органе не сложно. Чтобы поднять количество вынесенных постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, можно выносить их в отношении граждан, обнаруженных в общественных местах в нетрезвом виде, и т. д.<sup>1</sup>

Поэтому, ежегодный рост количества вынесенных актов прокурорского реагирования не может свидетельствовать о повышении эффективности деятельности в определенном направлении.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора некоторыми исследователями предлагается изменить абз. 1 п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре. По их мнению, императивный запрет на подмену прокуратурой иных государственных органов следует отменить, поскольку при его наличии и формальном исполнении органы прокуратуры фактически лишены возможности принимать какие-либо меры, направленные на достижение целей своей деятельности, обозначенных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

Но в таком случае мы вновь возвращаемся к тому положению прокуратуры, которое являлось одним из основных аргументов противников прокуратуры как государственного института. Представляется, что для освобождения прокуратуры от несвойственных ей функций необходимо более четко, чем сейчас регламентировать основания, когда вмешательство прокуратуры обоснованно. Во всех остальных случаях следует предусмотреть обязанность прокурора направлять поступившую информацию о нарушениях законов в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу по принадлежности.

Проблемным считается осуществление рассматриваемого вида надзора в гражданско-правовой сфере. Проблемность связана с тем, что ст. 45 ГПК РФ даже после внесения в нее изменений Федеральным законом от 5 апреля 2009 года по-прежнему содержит ограничения на обращение прокурора в суд в защиту прав и свобод граждан. Законодатель названными изменениями расширил круг субъектов, в защиту которых прокурор вправе обратиться в суд. В числе этих субъектов, как раз таки, граждане, права которых были нарушены именно в социальной сфере.

---

<sup>1</sup> *Васюшкин В.* Пределы прокурорского надзора // *Законность.* 2010. №11. С. 17.

Ограничение теперь не распространяется на заявления прокурора, основанием для которых стали обращения к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними, отношений; защиты семьи, материнства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ). Однако правильно считают ученые и практические работники, говоря о том, что в этой сфере не должно быть никаких ограничений. «Мы считаем, — указывают А. Цалиев и О. Качмазов, — что ч. 1 ст. 45 ГПК и п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре не должны содержать абсолютно никаких изъятий из права прокурора на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан»<sup>1</sup>.

Они же предлагают с целью повышения эффективности рассматриваемой отрасли прокурорского надзора более активно использовать обращение прокуроров в конституционные (уставные) суды. Для этого, прежде всего, по их мнению, необходимо отладить правовую базу, в качестве которой они видят приказы Генерального прокурора РФ с четко выраженным требованием обращаться в необходимых случаях в защиту прав и свобод граждан в названные суды. «В частности, — замечают они, — приказ от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» не содержит указаний на необходимость защиты конституционных прав и свобод граждан средствами конституционной (уставной) юстиции. Подобное дополнение необходимо»<sup>2</sup>.

Однако при этом требуется не забывать, что участие в России прокурора в гражданском процессе очень настороженно воспринимается на международном уровне. Европейский Суд по правам человека, ссылаясь на собственное прецедентное право в отношении роли прокуроров вне уголовного правосудия, отметил, что он уже разъяснял, что одно лишь присутствие прокурора или аналогичного чиновника на судебных заседаниях,

---

<sup>1</sup> Цалиев А., Качмазов О. Правозащитная функция органов конституционной юстиции и прокуратуры // Законность. 2010. № 7. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

«активное» или «пассивное», нарушает право на справедливое разбирательство дела. При этом Европейский Суд по правам человека ссылается на такие документы Совета Европы, как: Резолюцию Парламентской ассамблеи №1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанной на верховенстве права» и экспертное заключение о Законе о прокуратуре Европейской комиссии за демократию через верховенство права (Венецианская комиссия), рассмотренное на 63-й пленарной сессии (10–11 июня 2005). Исходя из положений указанных документов, Европейским Судом по правам человека приняты во внимание критерии допустимости деятельности прокурора вне уголовно-правовой сферы. К данным критериям отнесены: исключительность такой деятельности и обоснованность ее целей, недопустимость преобладающей роли прокурора в гражданских и административных процедурах; оправданность инициирования прокурорами таких процедур, вступления в текущие процедуры и участия в них в целях обеспечения законности и защиты государственных интересов, общественного интереса или интересов уязвимых групп общества, которые не могут осуществлять свои права; недопустимость наличия у прокуроров полномочий по принятию решений вне уголовного поля или больших прав, по сравнению с другими сторонами в суде; недопустимость установления прокурорами различий между лицами при защите их прав<sup>1</sup>.

Комментируя изменения ст. 45 ГПК РФ и учитывая изложенные положения Европейского Суда по правам человека, специалисты в области прокурорского надзора отмечают, что в нашем гражданском процессе «Прокурор не имеет материально-правовой заинтересованности в исходе судебного разбирательства и выступает в качестве так называемого процессуального истца. Истцами (заявителями) по таким делам являются граждане, в интересах которых подан иск (заявление).

Обращение прокурора в суд в защиту интересов конкретных граждан не может расцениваться как нарушение баланса сторон. Если в ходе рассмотрения гражданского дела прокурор придет к выводу о необоснованности предъявленного иска, он должен отказаться от его поддержания, несмотря на то, что социаль-

---

<sup>1</sup> См.: *Корулина Ю.* Критерии допустимости прокурорского вмешательства // Законность. 2010. №10. С. 48.

ный статус лица, в интересах которого он был подан, остался прежним»<sup>1</sup>.

В то же время, предоставляя прокурору право давать заключения по ряду дел в гражданском процессе, закон (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ) не разъясняет, что следует понимать под заключением прокурора. «Возможно, поэтому, — замечает Ю. Корулина, — Европейский Суд не смог понять, какую роль в этом случае играет прокурор в судебном разбирательстве...»<sup>2</sup>. Во избежание недопонимания она предлагает дополнить ч. 3 ст. 45 ГПК РФ положением о том, что заключение по гражданскому делу дается прокурором в целях содействия осуществлению правосудия, реализации задач гражданского судопроизводства, обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности и представляет собой основанное на правовой оценке фактических обстоятельств дела и внутреннем убеждении мотивированное мнение прокурора о том, как должно быть разрешено дело<sup>3</sup>.

Думается, что с таким уточнением следует согласиться.

Обобщение практики прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социальной сфере свидетельствует о том, что допускаются многочисленные нарушения прав граждан, которые требуют реакции органов прокуратуры<sup>4</sup>.

Отмечаются, например, частые нарушения прав инвалидов. Многие жилые дома, объекты жизнеобеспечения и транспорта для них не приспособлены. Нарушаются права инвалидов на получение необходимых лекарств, технических средств реабилитации, санаторно-курортного лечения, назначение пенсий, пособий и иных выплат.

Нарушается законодательство о негосударственном пенсионном обеспечении, затрагивающее права получателей не только социальных выплат, но и миллионов работающих граждан. Выявлены факты, когда крупные негосударственные пенсионные фонды совершают злоупотребления с накопительной частью трудовых пенсий граждан. Имеются случаи неправомерного перевода

---

<sup>1</sup> *Корулина Ю.* Критерии допустимости прокурорского вмешательства // Законность. 2010. № 10. С. 49.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Корулина Ю.* Указ. соч. С. 50.

<sup>4</sup> См., например: *Паламарчук А.* Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 3–6.

пенсионных отчислений граждан в отсутствие их волеизъявления из Пенсионного фонда России в негосударственные фонды.

Далеко не все в порядке при охране здоровья граждан и оказании им медицинской помощи. Износ зданий, в которых расположены медицинские учреждения, в большинстве регионов составляет около 70 процентов. Значительная часть объектов здравоохранения не соответствует требованиям законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и техническим нормам, нуждается в текущем и капитальном ремонте, обеспечении мебелью, хозяйственным инвентарем, расходными материалами и другими средствами, необходимыми для качественного оказания населению медицинской помощи.

Перечисленные проблемы в сфере реализации социальных прав граждан и отмеченные недостатки в организации прокурорского надзора за их соблюдением, требуют от прокуроров глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных законом полномочий. При этом опорой могут выступать богатый правоприменительный опыт, использование устойчивых форм делового сотрудничества и взаимодействия с контролирующими и правоохранительными органами, общественными и правозащитными институтами. Как отмечает начальник главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчук, общая ситуация в сфере обеспечения защиты социальных прав граждан остается сложной и требует максимальной концентрации усилий на «болевых» точках. «Важно помнить, — указывает он, — что стратегическая цель работы органов прокуратуры — реальное устранение нарушений социальных прав граждан, измеряемое существенным улучшением состояния законности в этой сфере правоотношений. Достижение поставленной цели невозможно без упреждающего надзора и последовательного контроля за исполнением вносимых актов прокурорского реагирования... Концентрация усилий на решении перечисленных задач позволит нарастить профилактический эффект прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, максимально приблизиться к потребностям отдельной личности и общества в целом»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 6.

# Заключение

**Т**аким образом, материал, изложенный в настоящем пособии, показывает, что поиск механизмов, призванных контролировать исполнение законов, не прекращался в России никогда. И наиболее эффективного инструмента по выполнению данной задачи, т. е., по контролю за законностью в стране, каковым является прокуратура, история России не знает.

Прокуратура учреждалась в России как орган, надзирающий за законностью, одновременно являющийся органом имперской власти, который должен был представлять интересы императора, а именно Петра I, который по праву считается основателем прокуратуры. Создание прокуратуры обозначилось Указом Петра I от 12 января 1722 года и обуславливалось нарастающим беззаконием в России, особенно в рядах бюрократического аппарата, т. е. чиновников различного уровня.

В процессе своего развития прокуратура претерпела изменения не только в своем первоначальном назначении, каковым на современном этапе является надзор за точным и единообразным исполнением законов на всей территории страны, но и в отраслевом направлении — изменились некоторые виды надзора и основные направления деятельности. В процессе эволюции прокурорские полномочия то урезались, то расширялись. Был период в истории России, когда прокуратура и вовсе была упразднена и не функционировала определенный промежуток времени, а именно с ноября 1917 года до мая 1922 года. Но в этот период власть все-таки пришла к выводу, что такой орган, как прокуратура, необходим государству. В результате прокуратура после своего воссоздания выполняет возложенные на нее задачи до сих пор.

Определяя место прокуратуры в триаде властей: законодательной, исполнительной и судебной, можно сделать вывод, что

прокуратура с ее функциями в чистом виде не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. Именно это дает ей возможность быть самостоятельной и независимой от других органов государственной власти страны.

Проанализированные в настоящем пособии существующие точки зрения заставляют задуматься об установлении порядка, при котором надзор за законностью всех правовых актов осуществлялся бы независимо от поступления соответствующей информации о нарушениях.

С развитием административных способов управления государством распространение получает контролирующая функция органов исполнительной власти, которая по многим аспектам пересекается с надзорными полномочиями прокуратуры и порождает проблему соотношения функций контроля и надзора. Однако и в этом случае прокуратура сохраняет за собой только ей присущие формы деятельности и, не подменяя органы исполнительной власти, продолжает осуществлять надзор от имени государства за деятельностью органов и должностных лиц, в том числе и контролирующих органов исполнительной власти.

Во избежание дублирования функций других контролирующих органов и полномочий относительно новых государственных институтов, также призванных обеспечивать соблюдение прав и свобод граждан, необходимо более четкое определение форм взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и административными контролирующими (надзирающими) органами.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. впервые в истории российского государства была введена специальная глава о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. Кроме того, было провозглашено, что права и свободы человека и гражданина являются главным ориентиром законотворчества и правоприменительной практики. Согласно ст. 18 Конституции России именно они определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Во всех сферах деятельности органов прокуратуры: при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов ор-

ганами власти, ведомствами и учреждениями, их должностными лицами, а также в процессе оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, в ходе осуществления уголовного преследования, и при исполнении уголовных наказаний администрациями органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, судебными приставами, особое внимание прокурорами уделяется соблюдению ими прав и свобод человека и гражданина, поскольку вопросы обеспечения прав и свобод человека занимают приоритетное место в обществе. Определение интересов личности первостепенной ценностью государства обусловило выделение самостоятельной отрасли прокурорского надзора — надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В этой связи необходимо иметь в виду, что в предмет этого вида надзора входит соблюдение только тех прав и свобод человека и гражданина, которые не охватываются предметом других отраслей и направлений прокурорского надзора.

Среди же закрепляемых Конституцией и другими законами прав и свобод личности, наиболее уязвимыми являются права граждан в социальной сфере, надзор за соблюдением которых является приоритетным в разных направлениях деятельности прокуратуры.

Методика реализации полномочий прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социальной сфере избирается в зависимости от конкретной ситуации. Традиционно прокуроры объявляют предостережения о недопустимости нарушения закона, вносят представления с требованием устранить нарушение, опротестовывают незаконные правовые акты, возбуждают дела об административных правонарушениях, обращаются в суды с заявлениями в защиту социальных прав и законных интересов граждан.

Проанализированная практика прокурорского надзора в названной сфере дает основание сказать, что прокуроры эффективно работают над выявлением, предупреждением и устранением выявленных нарушений социальных прав и свобод граждан. При этом они задействуют весь арсенал средств прокурорского реагирования и контролируют исполнение изложенных в них требований до полного устранения нарушений. Такая организация работы позволяет оздоровить обстановку в сфере реализации предоставленных гражданам прав и свобод.



Возложение на прокуратуру защиты как прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства не содержит в себе какого-либо противоречия, поскольку интересы государства и его граждан представляют органическое единство.

При рассмотрении правовых средств прокурорского реагирования на выявляемые в процессе надзорной деятельности нарушения законности выявлено смешение актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования.

На основании проведенного анализа существующих точек зрения и соотнесения их с законодательными требованиями, во избежание существующей путаницы предлагается актами прокурорского надзора именовать только те процессуальные документы, которые названы в Законе о прокуратуре и которые прокурор обязан составить и внести в предусмотренных этим законом случаях в процессе осуществления прокурорского надзора, а не иных функций.

Акты прокурорского реагирования при таком подходе являются собой факты реализации прокурором предусмотренных законом полномочий и абсолютно все другие документы, в составлении которых возникает необходимость при реализации предоставленных ему полномочий.

При этом в настоящем пособии обращается внимание на то, что, называя акты актами прокурорского надзора, некорректно включать в их число те процессуальные документы, которые, пусть и прописаны (закреплены) в Законе о прокуратуре, но собственно к отраслям прокурорского надзора отношения не имеют, а являются результатами деятельности при осуществлении иных основных направлений работы прокуратуры, указанных в ст. 1 Закона о прокуратуре. Те документы, которые прокуроры обязаны составлять при реализации полномочий по этим направлениям деятельности, не должны называться актами прокурорского надзора. Их необходимо относить к актам прокурорского реагирования.

Несмотря на, казалось бы, сформировавшийся статус прокуратуры и апробированный механизм осуществления предоставленных полномочий, в работе прокуроров остаются не до конца урегулированные вопросы, отрицательно влияющие на эффективность прокурорского надзора.

В пособии показаны некоторые из них.

Например, исследование правовых последствий внесения актов прокурорского надзора в случае выявления нарушений законов выявило негативную особенность образующихся при этом прокурорско-надзорных правоотношений. Проявляется она в том, что юридическая связь прокурора и поднадзорных ему органов основана не на взаимных субъективных правах и обязанностях, а только на взаимных правах. Это не вписывается в классическую структуру правоотношения и является серьезной проблемой реализации прокуратурой надзорных полномочий в современной России, что отражается на состоянии законности в стране и защищенности прав и свобод человека и гражданина.

Предоставленное прокуратуре новое полномочие на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, предполагает реагирование на выявляемые коррупциогенные факторы таких актов путем предъявления письменного требования. Практика реализации этого полномочия допускает смешение актов прокурорского реагирования и в одних случаях при этом вносится требование, а в других — протест.

В настоящем пособии обосновывается мнение о том, что протест в порядке «общего» надзора вносится на тот нормативный правовой акт с коррупциогенными факторами, который противоречит закону и в этом протесте отражаются конкретные выявленные коррупциогенные факторы. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы, вносится лишь в тех случаях, когда сам акт не противоречит закону.

Ограниченность права прокурора при обращении в суд с иском о защите прав и свобод граждан мешает эффективному надзору за соблюдением этих прав и их восстановлением. Для разрешения этой проблемы предлагается внести дополнения в положения гражданского процессуального законодательства и Закона о прокуратуре, которые не должны содержать абсолютно никаких изъятий из права прокурора на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан.

Норма ч. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре не в полной мере согласуется с положениями ст. 28. 4. КоАП РФ, в соответствии с которыми при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на терри-

тории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении в отношении любого юридического и физического лица, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ, то есть Закон о прокуратуре сужает круг субъектов, в отношении которых прокурор имеет право возбудить такое производство, поскольку предоставляет такое право лишь в отношении должностного лица.

Лишение прокурора права самостоятельно принимать решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела также рассматривается как одна из проблем осуществления прокурорского надзора. С помощью непосредственной возможности органов прокуратуры инициировать уголовное преследование, система мер прокурорского воздействия на правонарушителей эффективно работала многие десятилетия, позволяла результативно бороться с самыми серьезными нарушениями законности и поддерживала на достаточно высоком уровне престиж органов прокуратуры. В этой связи необходимым признается законодательное закрепление права прокурора на самостоятельное принятие решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в таковом.

В данном же виде надзора прокурору предоставлено право при выявлении нарушений законодательства в процессе предварительного расследования преступлений направлять соответствующим лицам требование об устранении таких нарушений. Приведенные в работе факты указывают на неэффективность такого способа реагирования и делается предложение о необходимости законодательного закрепления права не только направлять требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, но и вносить представление, а также использовать все иные правовые средства, предусмотренные Законом о прокуратуре.

Недостатки остаются в регулировании такой специфической сферы, как надзор за охраной государственной тайны. Установлено, что по результатам проверки исполнения законодательства в сфере охраны государственной тайны, проведенной работником прокуратуры, имеющим необходимый уровень доступа к секретным сведениям, с целью устранения допущенных нарушений законности подготавливается протест или представление. Данные

акты становятся содержащими сведения, составляющие государственную тайну, и будут являться секретными документами. Однако Закон о прокуратуре не отражает особого режима секретности подобных документов и не указывает на возможность его существования. Следствием этого является отсутствие необходимого их учета и порядка составления отчетности.

В настоящем пособии обосновываются на основании изложенного материала и некоторые предполагаемые направления оптимизации деятельности прокуратуры. Кратко напомним основные из них.

Статус прокуратуры необходимо подробнее регламентировать в Конституции страны и закрепить в Федеральном конституционном законе, предусмотрев полномочие прокуратуры осуществлять высший надзор в государстве.

Совершенствование законодательства о прокуратуре должно быть, в первую очередь, направлено на усиление независимости прокуратуры, не допускающей вмешательства в ее надзорную и иную деятельность.

Назрела острая необходимость наделения Генерального прокурора Российской Федерации правом осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых Правительством РФ, правом законодательной инициативы.

Состояние законности в государстве и те злоупотребления, которые вскрываются в деятельности различных государственных структур, показывают несостоятельность курса на свертывание общего надзора как одной из функций прокуратуры. Необходимо обогащение ее правозащитной роли, дальнейшее укрепление прокурорской системы как единого, централизованного и многопрофильного надзорного механизма.

Дальнейшего совершенствования требуют взаимоотношения с судебной властью. Наделение суда полномочиями, которые ранее принадлежали прокуратуре (дача разрешений на производство следственных и некоторых других процессуальных действий, избрание отдельных мер процессуального пресечения и др.), не должно противопоставляться прокуратуре и рассматриваться как умаление ее роли. Строго соблюдая установленные конституцией рамки полномочий (при признании бесспорного иерархического верховенства суда), прокуратура и суд нуждаются ныне в укреплении взаимодействия и сотрудничества, взаимном про-

фессиональном контроле во имя главного — повышения уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности.

При определении полномочий прокуратуры необходимо исключить из ее ведения те права и обязанности, которые представляются излишним грузом, вызваны стремлением охватить необъятное.

Несмотря на корректировку действующего гражданского законодательства, требуется закрепление более весомой роли прокурора в гражданском и арбитражном процессах, а также в надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное следствие.

Изменение роли прокурора как универсального должностного обвинителя с урезанием его полномочий по надзору за осуществлением предварительного следствия нельзя расценивать как оправданное. Компетенция прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законов в ходе производства предварительного следствия должна быть восстановлена.

И, подводя в целом итог изложенному в настоящем пособии материалу, необходимо отметить, что прокуратура была и остается важнейшим органом государственной власти. Роль прокуратуры в современный период, как впрочем, и на протяжении всего времени от ее учреждения и до сегодняшнего дня, тяжело переоценить, так как прокуратура, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов в стране, является одним из важнейших условий становления правового государства. Необходимость существования прокуратуры как органа, осуществляющего надзор за законностью в Российском государстве, нельзя подвергать ни малейшему сомнению. Но это не значит, что этот государственный институт не надо реформировать и развивать, а как раз наоборот, прокуратура нуждается в развитии.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

---

### НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.), с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 26.01.2009. – №4. – Ст. 445.

2. Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.

3. Устав Организации Объединенных Наций (Вместе с «Правилами процедуры Генеральной Ассамблеи»), принят в Сан-Франциско 26.06.1945 г. (Правила с изм. и доп. от 31.12.1978 г.) // Международное публичное право: Сборник документов. – Т. 1. – М.: БЕК, 1996.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 04.11.1950 г.), с изм. от 13.05.2004 г. // Собрание законодательства РФ. – 08.01.2001. – №2. – Ст. 163.

5. Международный пакт «О гражданских и политических правах» 1966 г. (Принят 21-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. №4812-VIII) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – №1.

6. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 г. №174-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // Собрание законодательства РФ. – 24.12.2001. – №52. – Ст. 4921.

7. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 – №138-ФЗ (ред. от 11.02.2010) // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2002. – №46. – Ст. 4532.

8. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 г. №95-ФЗ (ред. от 19.07.2009) // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002 – №30. – Ст. 3012.

9. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 21.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.

10. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.06.2007. – №24. – Ст. 2830.

11. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. №98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ред. от 01.01.2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №32. – Ст. 3283.

12. Федеральный закон от 6 июня 2007 г. №90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.06.2007. – №24. – Ст. 2833.

13. Федеральный закон от 5 апреля 2009 г. №43-ФЗ «О внесении изменений в ст. 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.2009. – №14. – Ст. 1578.

14. Федеральный закон РФ «О Прокуратуре Российской Федерации». – М.: Изд-во «ЭЛИТ», 2012.

15. Федеральный закон от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Закон РФ от 21.07.1993 №5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009) // Собрание законодательства РФ. – 13.10.1997. – №41. – С. 8220-8235.

17. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – №30. – Ст. 3031 (в ред. от 29.04.2008 // Российская газета. – №138–139 от 30.07.2002).

18. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. №1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1991. – №44. – Ст. 1435.

19. Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 №567 (ред. от 12.01.2010) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собрание законодательства РФ. – 22.04.1996. – №17. – Ст. 1958.

20. Указ Президента РФ от 29.12.95 №1329 «О Дне работника прокуратуры РФ» // СЗ РФ. – 1996. – №2. – Ст. 62.

21. Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 №45 «Об утверждении и введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 №181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 года №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении в органах дознания и предварительного следствия» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Приказ Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 года №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность. – 2011. – №5. – С. 63.

25. Приказ Генерального прокурора РФ от 15.05.2010 (в ред. от 09.02.2012) «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации национальной стратегии противодействия коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «Гарант Эксперт».

27. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 №84 (ред. от 20.04.2010 г.) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Приказ Генерального прокурора РФ от 31.03.2008 №53 (ред. от 30.04.2009) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

29. Приказ Генерального прокурора РФ от 21.12.2007 №207 (ред. от 27.02.2009 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (вместе с Инструкцией о порядке формирования отчета о работе прокурора по надзору

за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (ОРД)», «Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам оперативно-розыскной деятельности») // СПС «КонсультантПлюс».

30. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 года №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. – М., 2010.

31. Приказ Генерального прокурора РФ от 27.11.2007 г. №189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // Законность. – 2008. – №2.

32. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 №188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. – 2008. – №2.

33. Приказ Генерального прокурора РФ от 20.11.2007 г. №185 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного процесса» (ред. от 26.05.2008) // Законность. – 2008. – №1.

34. Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 №155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

35. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2007 №140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. – 2007. – №11.

36. Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2007 №19 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

37. Приказ Генерального прокурора РФ от 02. 12. 2003 №51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» // Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2004. №11.

38. Приказ Генерального прокурора РФ от 05. 06. 2003 №20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» // Вестник ВАС РФ. №10. 2003.

39. Приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 №55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. – Т. 1. – М., 2004.

40. Указание Генеральной прокуратуры РФ и ФСБ РФ от 18.04.2002 №20-27/10 // «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами Федеральной службы безопасности» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. – Т. 1. – М., 2004.



41. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 06.07.1999 №39/7 (с изм. от 16.10.2000 г.) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. – Т. 1. – М., 2004.

42. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.05.1992 №20 (ред. от 22.05.1996 г.) «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Соглашение от 24.07.1998 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. – М., 1999.

44. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 // Российское законодательство. – Т. 8. – М., 1991.

### **МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ:**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. №13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2003. – №30. – Ст. 3101.

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – №2. – С. 4–9.

3. Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 июля 1996 г. №С1-7/ОП-403 «О документах, подтверждающих полномочия прокуроров на участие в заседании арбитражного суда по рассмотрению дел, возбужденных по искам прокуроров» // ВВАС РФ. – 1996. – №11.

4. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1992.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Об укреплении российского государства» // Российская газета. – 1994. – 25 февраля.

6. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. №R (2000) 19 // СПС «Гарант».

7. Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 июля 1996 г. №С1-7/ОП-403 «О документах, подтверждающих полномочия прокуроров на участие в заседании арбитражного суда по рассмотрению дел, возбужденных по искам прокуроров» // ВВАС РФ. – 1996. – №11.

8. Комитет министров — государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (ст. 1) // Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. №R (2000) 19 // СПС «Гарант».

9. Выводы Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. – 1997. – №3. – С. 4–6.

10. Резолюция Парламентской ассамблеи №1604 (2003 год) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанной на верховенстве права» // Совет Европы и Россия: Сборник документов / Отв. ред. Ю. Ю. Берестнев. – М., 2004.

11. Экспертное заключение о Законе о прокуратуре Европейской комиссии за демократию через верховенство права (Венецианская комиссия), рассмотренное на 63-й пленарной сессии Совета Европы (10–11 июня 2005 года).

#### ЛИТЕРАТУРА:

12. Абдул-Кадыров Ш. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. – 2012. – №9. – С. 12–15.

13. Авдонкин В. С. Правоохранительные органы в схемах с комментариями: Учебное пособие. – М.: Эксмо, 2010.

14. Аликов В. Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России в XVIII–XX веков: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

15. Амирбеков К. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. – 2012. – №6. – С. 64.

16. Амиров З. И. Становление и развитие органов прокуратуры России во второй половине XIX начале XX веков (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2001.

17. Андреев Г. Прокуратура — опора законности и государства // Законность. – 2008. – №9.

18. Ашурбеков Т. А. Воздействие преобразований правовой системы на состояние законности и национальной безопасности // Право и политика. – 2007. – №8.

19. Байкин И. М. Протест как мера прокурорского реагирования // Закон и право. – 2010. – №4. – С. 32.

20. Байкин И. М. Взаимоотношения прокуратуры и судебной власти в системе разделения властей России // Российский судья. – 2008. – №7.

21. Берензон А. Д., Гудкович К. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие с ними при осуществлении общего надзора. – М., 1976.

22. Басков В. И. Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М.: Зерцало, 2008.

23. Басков В. И. Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. – Серия 11 «Право». – 1999. – №1. – С. 28–29.

24. Бессарабов В. Г. Организация и деятельность российской прокуратуры (1996–2006). М.: Эльфа, 2006.

25. Бессарабов В. Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002): История, события, люди. – М., 2004.

26. Бессарабов В. Г. Участие Российской прокуратуры в правотворческой деятельности. – Кемерово, 2006.

27. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: ТК «Велби»; изд-во Проспект, 2006.

28. Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: ИД «Городец», 2007.

29. Бойков А. Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. – Кн. 1. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997.
30. Бойков А. Д. Третья власть в России. – Кн. 2. – М.: Юрлитинформ, 2002.
31. Бойцова В. В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. – 1991. – №2. – С. 68.
32. Будаев Б. Выявление скрытых преступлений // Законность. – 2012. – №2. – С. 28–32;
33. Ванькаев А. И. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. – №10. – С. 23.
34. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. – 2010. – №11. – С. 14–18.
35. Викторов И. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. – 2000. – №12.
36. Виноградов О. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. – 1997. – №4. – С. 21.
37. Винокуров А. Требование прокурора о проведении проверки // Законность. – 2012. – №2. – С. 21.
38. Винокуров А. Ю. Требование в системе правовых средств прокурорского надзора // Экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. – С. 251;
39. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
40. Григорьева Н. В. Прокурорский надзор: Уч. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2003.
41. Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. – 2011. – №11. – С. 52–53.
42. Гусева А. Л. Акты прокурорского реагирования в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в России // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – №4. – С. 8–12.
43. Давидович А. Г., Истомин А. Ф., Лопаткин Д. А. Прокурорский надзор. Учебно-методическое пособие для студентов дневной и заочной форм обучения. Сочи: Сочинский филиал Московского государственного ун-та сервиса, 2005.
44. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1991.
45. Ергашев Е. Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // СПС «КонсультантПлюс».
46. Ергашев Е. Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. – 2006. – №3. – С. 26–28.
47. Жидких А. А. О некоторых аспектах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. – С. 75;

48. Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Прокуроры двух эпох. Андрей Вышинский и Роман Руденко. – М., 2001.

49. Зорькин В. Д. Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность. Доклад на Международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов». – Москва. – 25 октября 2005 г.

50. Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

51. Ивченко В. М., Сенников Н. М. Надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников как основа их защиты // Ученые записки юрид. факультета СПб. Гуманитарного университета профсоюзов. – 2002. – №7.

52. Исламова Э., Чубыкин А. Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. – 2011. – №4. – С. 28–30;

53. История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под. ред. А. Г. Звягинцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

54. Казанцев С. М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001.

55. Казанцев С. М. Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России / Буржуазные реформы в России второй половины XIX века: Межвузовский сб. научных трудов. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1998. – С. 81–82.

56. Карпов Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти РФ. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007.

57. Климов В. А. Социальный контроль в развитии социалистического общества. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1984;

58. Клочкив М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. – 1912. – Кн. 4.

59. Ключевский В. О. О русской истории: Сборник / Сост., авт. предисл. и примеч. В. В. Артемов; под ред. В. И. Буганова. – М.: Просвещение, 1993.

60. Ковязина Ю. Реформы XX века: стремление к преобразованию прокурорского надзора // Законность. – 2002. – №10. – С. 22–24.

61. Кобзарев Ф. М. Прокуратура и суд в уголовном процессе: условия и формы взаимодействия. – М.: МПСИ, 2005.

62. Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. – Екатеринбург, 1999.

63. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник / 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004.

64. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. Под общей редакцией и с предисловием Генерального прокурора Российской Федерации, проф. Ю. И. Скуратова. – М.: Изд-во «НОРМА», 1996.

65. Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. в 8 т. – Т. 4. – М., 1967.

66. Конституционное право России: Учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005.

67. Контрольные органы и организации России. Учебник / под ред. А. П. Гуляева. – М., 2001.

68. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации. Выступление генерального прокурора РФ Ю. Скуратова на Международной научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве» // Законность. – 1997. – №3. – С. 10.

69. Корешникова Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010.

70. Корулина Ю. Критерии допустимости прокурорского вмешательства // Законность. – 2010. – №10. – С. 48.

71. Костенко Н. И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996.

72. Краснов М. От Концепции 1991 года до сегодняшнего дня. Попытка инвентаризации // Российская юстиция. – 2001. – №11.

73. Кругликов А. П. Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. – 2011. – №10. – С. 28–31.

74. Крутиков М. Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства [Электронный ресурс], 2009 // СПС «Консультант Плюс».

75. Кудашкин А., Козлов Т. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. – 2010. – №7. – С. 33–37;

76. Кудашкин А. В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. – 2011. – №4. – С. 2–6;

77. Кудашкин А. В. Эффективность проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы // Законность. – 2011. – №11. – С. 16–19.

78. Ленин В. И. Планы и заметки к книге «Государство и революция» // Полное собрание сочинений. Т. 33.

79. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. – 2001. – №9. – С. 16–19.

80. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. – 2006. – №11.

81. Мальцев Г. В. Правовая реформа в России: опыт и перспективы // Материалы научно-практической конференции 21 сентября 2004 г. – М.: РАГС, 2005.

82. Маслова С. В. Меры прокурорского реагирования, направленные на устранение нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью // Политика и право. – 2011. – №9. – С. 28.

83. Мачинский В. Дела частные, проблемы государственные // Законность. – 2005. – №2. – С. 22–25.

84. Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. – 2002. – №2. – С. 24–29.

85. Мельников Н. В. Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – М., 2003.

86. Мельников Н. В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2001.
87. Мерников Н. Б. Ягужинский П. И. – первый Российский генпрокурор // Юридический бюллетень предпринимателя. – 1998. – №4. – С. 16–21.
88. Михельсон М. И. Ходячие и меткие слова: Сборник русских и иностранных цитат, пословиц, поговорок, пословичных выражений и отдельных слов (иносказаний). – М., 1994.
89. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. – М., 1995.
90. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1989.
91. Мыцыков А. Прокурорский надзор за исполнением законов // Прокурорская и следственная практика. – 1998. – №3. – С. 19–31.
92. Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; изд-во «Экслит», 2002.
93. Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. – 2012. – №6. – С. 19–22.
94. Новицкая Т. Великие реформы Александра II (от ликвидации тайной полиции к введению суда присяжных) // Российская юстиция. – 1998. – №4. – С. 17–23.
95. Паламарчук А. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. – 2012. – №9. – С. 3–6.
96. Петров А. Сроки выплаты заработной платы – основная государственная гарантия прав работников // Законность. – 2010. – №10. – С. 25.
97. Петрова Л. Правотворческая деятельность органов прокуратуры // Законность. – 2010. – №11. – С. 4.
98. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под ред. В. А. Кузьмина, Е. В. Китровой, 2007// СПС «КонсультантПлюс».
99. Правоохранительные органы: Учебник / Под общ. ред. Н. А. Петухова и Г. И. Загорского. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005.
100. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры. – М., 1998.
101. Прокурорский надзор: Учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, Н. Х. Сафиуллина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
102. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. – М.: Норма, 2005.
103. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. – М., 1995.
104. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / под ред. засл. юриста РФ, д. ю. н., проф. А. Я. Сухарева. – М.: Норма, 2005. – С. 15.
105. Ратьков А. Н. Содержание уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой в процессе досудебного производства // Философия и социальная динамика XXI века: проблемы и перспективы: сборник статей 2 международной конференции. – Омск: СИБИТ, 2007. – Ч. 2. – С. 245–251;

106. Ратьков А. Н. Содержание процессуальной деятельности прокурора при осуществлении уголовного преследования // Актуальные проблемы права в XXI веке: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – М.: РУДН, 2012. – С. 251–253.
107. Рохлин В. И., Сыдорук И. И. Прокурорский надзор: защита прав человека. – СПб., 2001.
108. Рохлин В. И., Пинчук В. И., Сердюк В. М. Расследование и прокурорский надзор по фактам нарушения природоохранного законодательства. – СПб., 1991;
109. Рохлин В. И., Сердюк В. М. Экологические правонарушения. – СПб., 1998;
110. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: понятие, соотношение. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003;
111. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): Монография. – Ростов-н/Д.: РЮИ МВД России, 1999.
112. Рябцев В. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. – №3. – С. 4–5.
113. Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. – М., 2010.
114. Семанович Д. Е., Ларин А. А. Вопросы применения мер прокурорского реагирования при выявлении коррупциогенных факторов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сборник статей / под общ. ред. О. С. Капинус и А. В. Кудашкина. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. – С. 138.
115. Серов Д. Петр I и прокуратура Франции // Законность. – 2011. – №1. – С. 58.
116. Сеченова Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. – 2011. – №1. – С. 7–11.
117. Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в РФ // Законность. – 1997. – №3. – С. 6–9.
118. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. – СПб., 1913.
119. Смоленский М. Б. Прокурорский надзор / М. Б. Смоленский, А. А. Подопригора, А. М. Карапетян. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2007.
120. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – М.: Ридерз Дайджест, 2004.
121. Стрельников В. В. О некоторых проблемах эффективности мер прокурорского реагирования // Право и защита. – 2010. – №3. – С. 14.
122. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юридическая литература, 1974.
123. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько; 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004.
124. Трухмаева Е. Коллизии законодательства, связанные с оспариванием нормативных правовых актов // Законность. – 2011. – №3. – С. 43.
125. Цалиев А., Качмазов О. Правозащитная функция органов конституционной юстиции и прокуратуры // Законность. – 2010. – №7. – С. 13.
126. Чиркин В. Е. Четвертая власть в государстве: кому она принадлежит? // Российская юстиция. – 2003. – №8. – С. 16–19.

127. Чайка Ю. Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. – 2006. – №7.
128. Чернышева Л. А. Прокурорский надзор за безопасностью прав граждан на безопасные условия труда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
129. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. – 2003. – №2. – С. 30.
130. Ульянов В. Г. Государственное обвинение в Российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и криминалистические аспекты. – М.: Олма-пресс, 2002.
131. Эриашвили М. И. Участие прокурора в гражданском процессе. – М., 2003.





# Приложения

## ПРИЛОЖЕНИЕ №1

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПРИКАЗ

07.12.2007 г. №195

Москва

#### **ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

В связи с произошедшими изменениями в законодательстве и структуре органов прокуратуры, в целях совершенствования надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приведения его в соответствие с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур в полной мере использовать предоставленные федеральным и региональным законодательством полномочия для укрепления правовых основ российской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности.

Основными направлениями надзорной деятельности считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

2. В надзорных действиях руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

3. Надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности.

Использовать для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, периодические проверки.

4. Обеспечить надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. При этом прежде всего исходить из установленного распределения полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления.

4.1. В целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.).

4.2. При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения — в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

5. Установить постоянный надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, включая не противоречащие федеральному законодательству законы субъектов Российской Федерации. О наиболее серьезных нарушениях законности и возникающих проблемах в осуществлении прокурорского надзора информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

6. Проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь — для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

При рассмотрении сигналов о правонарушениях в сферах, на которые распространяется действие законодательства о банковской, налоговой и иной тайне, руководствоваться порядком, установленным для таких случаев законом.

7. Конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора — соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (предприятий, хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, общественных объединений, благотворительных и иных фондов).

7.1. Акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина.

7.2. При проверках исполнения работодателями трудовых законодательства анализировать выполнение ими обязанностей по созданию работникам безопасных условий труда, своевременной выплате заработной платы, при этом особое внимание уделять организациям-должникам, в отношении которых применены процедуры банкротства, а также градообразующим предприятиям. Принимать меры к повышению ответственности руководителей предприятий за несоблюдение трудовых прав граждан.

7.3. В период проведения избирательных кампаний федерального, регионального и муниципального уровней повышенное внимание уделять вопросам соблюдения законодательства о выборах и о проведении публичных мероприятий, обеспечить должное взаимодействие с избирательными комиссиями и правоохранительными органами.

7.4. Решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

8. В сфере экономики сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства.

8.1. Обеспечить надлежащее взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь — со Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

8.2. Особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства при реализации приоритетных национальных проектов, законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции.

8.3. Максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в целях защиты интересов государства, общества и участников экономической деятельности. Оперативно реагировать на выявленные факты незаконного завладения собственностью и криминальные захваты предприятий.

8.4. При осуществлении прокурорского надзора не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами.

Исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан.

Не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений.

9. С учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

По каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба.

10. В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

В случае бездействия органов контроля ставить вопрос об ответственности их руководителей.

11. При осуществлении надзора за исполнением законов должностными лицами федеральных, региональных, местных органов власти в обязательном порядке оценивать правомерность принимаемых в отношении граждан решений по жалобам на действия подчиненных организаций.

12. В случаях выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным уважительным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, активно использовать полномочия, установленные ст. 45 ГПК РФ.

Учитывать, что при разрешении экономических споров обращение в арбитражный суд возможно лишь с соблюдением требований ст. 52 АПК РФ.

13. При внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реаги-

рования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством,

14. Обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора. Систематически проверять исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия.

Стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления. Шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

15. При проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место.

Не допускать факты возложения на контролирующие и иные органы (статистики и др.), а также организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, а также не предусмотренных законодательством статистических данных.

В документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. При необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

Исключить случаи внесения прокурорами субъектов Российской Федерации актов реагирования непосредственно руководителям федеральных органов исполнительной власти, имея в виду, что надзор за их деятельностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации; проект акта прокурорского реагирования и копии документов, подтверждающих его обоснованность, представлять в соответствующее подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносить мотивированное постановление о направлении материалов общенадзорной проверки в следственный орган или орган дознания.

19. Прокурорский надзор осуществлять гласно. Гражданам, общественным организациям, средствам массовой информации предоставлять возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка. Регулярно информировать об этом органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также население.

20. При обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом

законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В случае выявления несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, несовершенства федерального законодательства представлять материалы Генеральному прокурору Российской Федерации.

21. Деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивать исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности.

22. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур обеспечить должную организацию прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, оказывать им необходимую методическую и практическую помощь. Создать эффективную систему изучения действующего законодательства и повышения профессионального уровня подчиненных работников.

Направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о массовых, грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс и критические выступления в СМИ, информировать ее о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

23. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства, Главной военной прокуратуре:

- осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, военного управления, их должностными лицами, соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями по предметам их ведения;

- систематически анализировать состояние законности, изучать прокурорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению;

- оказывать практическую и методическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью;

- наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы. Установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур;

- совместно с Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров.

24. Считать утратившим силу приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22. 05. 1996 г. №30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

25. Контроль за исполнением приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации согласно распределению обязанностей.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур.

**Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный  
советник юстиции**

**Ю. Я. ЧАЙКА**



## ПРИЛОЖЕНИЕ №2

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРИКАЗ**  
**от 30 января 2013 г. №45**

### **ОБ УТВЕРЖДЕНИИ И ВВЕДЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ ИНСТРУКЦИИ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ И ПРИЕМА ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В целях установления в органах прокуратуры Российской Федерации единого порядка рассмотрения обращений и организации приема граждан, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить и ввести в действие прилагаемую Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (далее — Инструкция).

2. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур организовать изучение Инструкции прокурорскими работниками и государственными гражданскими служащими органов прокуратуры Российской Федерации.

3. Обеспечить рассмотрение обращений и организацию приема заявителей в строгом соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Инструкции.

4. Учитывать, что Инструкция устанавливает общие принципы и способы организации работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации.

Особенности порядка и сроков рассмотрения обращений, связанных с реализацией заявителями процессуальных прав и законных интересов в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве, обращений, вытекающих из международных отношений и обязательств, обращений (запросов) депутатов, органов законодательной и исполнительной власти, военнослужащих и иных обращений, а также приема граждан регулируются Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации и организационно-распорядительными документами Генеральной прокура-



туры Российской Федерации, в органах военной прокуратуры — приказами и иными организационно-распорядительными документами заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора.

5. Работу по рассмотрению и разрешению обращений подчинить решению задач обеспечения защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка. Каждое обращение должно получить объективное и окончательное разрешение в том органе прокуратуры, к компетенции которого относится решение вопроса.

6. Начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур не реже одного раза в полугодие проводить комплексный анализ поступивших обращений и практики их разрешения в органах прокуратуры. Аналитические справки о практике рассмотрения обращений и приема граждан за первое полугодие и год нарастающим итогом с начала отчетного периода представлять к 1 февраля и 1 августа в управление по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Управлению по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации с учетом информации Главной военной прокуратуры обобщать состояние этой работы и докладывать до 20 февраля и 20 августа Генеральному прокурору Российской Федерации.

Итоги анализа использовать для прогнозирования и планирования надзорной деятельности.

7. Начальникам подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации аналитические справки о практике рассмотрения поручений и указаний Президента Российской Федерации, обращений его помощников, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также иных обращений, взятых на особый контроль, за первое полугодие и год нарастающим итогом с начала отчетного периода представлять к 1 февраля и 1 августа в организационное управление Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которому с учетом информации Главной военной прокуратуры обобщать состояние этой работы и докладывать до 20 февраля и 20 августа Генеральному прокурору Российской Федерации.

8. Заместителю Генерального прокурора Российской Федерации — Главному военному прокурору в своем приказе определить сроки представления в соответствующее структурное подразделение военными прокурорами, приравненными к прокурорам субъектов Российской Федерации, аналитических справок о практике рассмотрения обращений военнослужащих, граждан, должностных и иных лиц для последующего обобщения и направления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

9. Ректору Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации своим приказом определить порядок рассмотрения обращений и приема граждан с учетом положений Инструкции и специфики учреждений прокуратуры Российской Федерации.

10. Установить, что работа прокуратур субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур с обращениями граждан, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатов органов законодательной (представительной) власти и органов местного самоуправления подлежит обязательному изучению при комплексных проверках организации прокурорского надзора.

Начальнику управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации при участии организационного управления Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации периодически осуществлять проверки исполнения настоящего приказа и Инструкции в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

11. Считать утратившими силу приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.12.2007 №200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» (с изменениями, внесенными приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2008 №178, от 17.03.2010 №113, от 31.05.2011 №154) и указание первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2007 №216/45 «Об исполнении требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.12.2007 №200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

12. Настоящий приказ и Инструкцию опубликовать в журнале «Законность» и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет.

13. Контроль за исполнением приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, ректору Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

**Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный  
советник юстиции**

**Ю. Я. ЧАЙКА**

**ИНСТРУКЦИЯ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ  
ОБРАЩЕНИЙ И ПРИЕМА ГРАЖДАН  
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

1.1. Настоящая Инструкция разработана в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом от 02. 05. 2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иным федеральным законодательством.

Инструкция устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры Российской Федерации.

1.2. Правоотношения, связанные с рассмотрением в органах прокуратуры Российской Федерации поступивших обращений от граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о нарушении их прав и свобод за пределами территории Российской Федерации, регулируются соответствующими международными договорами Российской Федерации.

1.3. Обращения могут быть индивидуальными, то есть поданными самим гражданином, объединением граждан или юридическим лицом, которые считают свои права либо права других лиц нарушенными, и коллективными.

Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

1.4. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в органы прокуратуры с критикой их деятельности либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

1.5. Порядок приема, учета, регистрации обращений (запросов), их формирования в надзорные, наблюдательные производства, оформления, размножения, систематизации и хранения устанавливается Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации (далее — Инструкция по делопроизводству), иными организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в органах военной прокуратуры — организационно-распорядительными документами заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора.

1.6. При рассмотрении обращения не допускается разглашение содержащихся в нем сведений, а также сведений о частной жизни заявителя без его согласия.

Не является разглашением сведений направление письменного обращения в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

1.7. Ответственность за объективное, всестороннее и своевременное решение обращений возлагается на руководителей органов прокуратуры Российской Федерации.

1.8. В органах прокуратуры Российской Федерации организационно-распорядительными документами определяются конкретные должностные лица, на которых возлагаются обязанности по обеспечению объективности, всесторонности и своевременности рассмотрения обращений, в том числе взятых на контроль (особый контроль) руководителями органов прокуратуры, обобщению практики разрешения обращений, а также оформлению соответствующих контрольных и статистических карточек.

1.9. Основные термины, используемые в Инструкции:

1) обращение — изложенные в письменной, устной форме или в форме электронного документа предложение, заявление, жалоба или ходатайство;

2) предложение — рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах;

3) заявление — просьба гражданина или иного лица о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

4) жалоба — просьба заявителя о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

5) ходатайство — просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод;

6) коллективное обращение — обращение двух или более лиц, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами или участниками митинга, собрания;

7) первичное обращение — обращение по вопросу, ранее не рассматривавшемуся в данном органе прокуратуры, либо поступившее от лиц, ранее не обращавшихся в прокуратуру по уже рассматривавшемуся вопросу;

8) дубликат обращения — повторный экземпляр или копия одного и того же обращения от одного и того же заявителя;

9) повторное обращение — обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в котором обжалуется решение, приня-

тое по предыдущему обращению, поступившему в данную прокуратуру, или указывается на недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, либо сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения;

10) парламентский запрос — запрос, принятый соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации с соблюдением требований, предусмотренных ст. 13 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в порядке, установленном их регламентами, по вопросам, входящим в компетенцию Генерального прокурора Российской Федерации;

11) запрос — оформленный надлежащим образом, с соблюдением требований федерального законодательства документ, направленный уполномоченными должностными лицами, а также членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (депутатский запрос), адресованный Генеральному прокурору Российской Федерации, по вопросам, входящим в компетенцию Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

12) обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — документ, направленный в органы прокуратуры, с сообщением о нарушениях закона, а также с просьбой о предоставлении информации, сведений или документов по вопросам, связанным с их деятельностью, не оформленный как запрос;

13) должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

## 2. ПРЕДЕЛЫ ДЕЙСТВИЯ ИНСТРУКЦИИ

2.1. Положения Инструкции распространяются на обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, полученные в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего пользования.

В соответствии с настоящей Инструкцией рассматриваются обращения граждан, направленные средствами массовой информации.

Установленный настоящей Инструкцией порядок рассмотрения обращений распространяется на все обращения, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами или федеральными законами, предусматривающими специальный порядок рассмотрения.

2.2. Поступившие в органы прокуратуры сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях подлежат учету и рассматриваются в порядке, установленном соответствующим приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

2.3. Поступившие обращения подлежат обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в органы прокуратуры.

2.4. Обращения, в которых заявители выражают несогласие с принятыми решениями и в связи с этим ставят вопрос о привлечении судей, прокуроров, следователей и дознавателей к ответственности, высказывая предположение о возможном совершении ими должностного преступления, при отсутствии в них конкретных данных о признаках преступления не требуют проверки в порядке, предусмотренном ст. 144 и 145 УПК РФ. Об этом заявители уведомляются начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры, прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем с разъяснением права и порядка обжалования.

Направление таких обращений в органы, осуществляющие оперативно-розыскные мероприятия, недопустимо.

В части рассмотрения доводов о несогласии с принятыми решениями эти обращения рассматриваются в соответствии с настоящей Инструкцией, при этом не допускается передача обращения на разрешение лицу, чьи действия и (или) решения обжалуются.

При отказе в удовлетворении обращения в ответе заявителю разъясняется порядок обжалования решения вышестоящему должностному лицу органов прокуратуры и (или) в суд.

2.5. Жалобы на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора, а также на действия (бездействие), приговоры, определения, постановления и решения суда, в том числе на решения, принимаемые в ходе досудебного производства по уголовному делу, проверяются в порядке и в пределах полномочий, предусмотренных процессуальным законодательством.

2.6. В подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в пределах предоставленной компетенции разрешаются жалобы граждан, должностных и юридических лиц на действия окружных (межрегиональных) федеральных органов власти, органов государственного контроля (надзора) в округе, на решения прокуроров субъектов Российской Федерации конкретного округа.

По поручению Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей также разрешаются обращения и жалобы на решения, принятые по уголовным делам (материалам) прокурорами субъектов Российской Федерации и их заместителями, если такие дела (материалы) не находятся на контроле в других подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2.7. Порядок рассмотрения и разрешения поступающих на заключение ходатайств о помиловании, а также заявлений граждан о реабилитации в соответствии с Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» устанавливается соответствующими приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации.

Обращения (запросы) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, связанным с реабилитацией граждан, рассматриваются с учетом требований настоящей Инструкции.

2.8. Письменное обращение гражданина, должностного и иного лица должно в обязательном порядке содержать либо наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) гражданина, направившего обращение, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании обращения, изложение существа вопроса, личную подпись указанного гражданина и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращение, поступившее в форме электронного документа, обязательно должно содержать фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) гражданина, направившего обращение, адрес электронной почты, если ответ (уведомление) должен быть направлен в форме электронного документа, или почтовый адрес, если ответ (уведомление) должен быть направлен в письменной форме.

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в рамках его компетенции.

2.9. Обращения, содержащие аудиозаписи и (или) видеозаписи, ссылку (гиперссылку) на контент интернет-сайтов, являющихся хранилищем файлов аудиозаписей и видеозаписей, иных информационных файлов, рассматриваются при наличии изложения сути заявления, жалобы в письменном виде или в форме электронного документа.

Обращения, в которых отсутствуют сведения, достаточные для их разрешения, либо не представляется возможным понять существо вопроса, в течение 7 дней со дня регистрации возвращаются заявителям с предложением восполнить недостающие данные, а при необходимости — с разъяснением, куда им для этого следует обратиться.

По обращениям, поступившим в форме электронного документа, на адрес электронной почты заявителя в течение 7 дней со дня регистрации направляется уведомление о невозможности разрешения обращения с предложением восполнить недостающие данные.

Сообщение заявителю подписывается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратуры (далее — прокуратуры субъектов

Российской Федерации), прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем.

Копии таких обращений либо сами обращения, поступившие в электронной форме, хранятся в номенклатурных делах или имеющихся надзорных (наблюдательных) производствах. При последующем поступлении обращения в органы прокуратуры после устранения причин, препятствовавших его рассмотрению, оно рассматривается как первичное и разрешается в соответствии с настоящей Инструкцией.

2.10. Обращения, содержание которых свидетельствует о прямом вмешательстве авторов в компетенцию органов прокуратуры, может быть оставлено без рассмотрения. Об этом в течение 7 дней со дня регистрации автору обращения направляется мотивированное сообщение, которое подписывается начальником главного управления или управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры.

2.11. В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на него не дается и оно не подлежит направлению в иные государственные органы, об этом в течение 7 дней со дня регистрации сообщается автору обращения, если его фамилия и адрес поддаются прочтению, с одновременным возвращением обращения заявителю и разъяснением права повторного обращения по данному вопросу. Копии таких обращений хранятся в номенклатурных делах или имеющихся надзорных (наблюдательных) производствах.

При невозможности прочтения данных о заявителе (фамилии и адреса) обращение по согласованию с начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем списывается в номенклатурное дело или имеющееся надзорное (наблюдательное) производство без уведомления заявителя.

2.12. Обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи, может быть оставлено без ответа по существу с уведомлением заявителя о недопустимости злоупотребления предоставленным ему законом правом на обращение.

При наличии в таком обращении данных, указывающих на признаки преступления, оно направляется для проведения проверки в порядке, установленном УПК РФ.

2.13. Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства.

2.14. Решение об оставлении обращения без ответа по существу (без решения) на основании рапорта исполнителя принимается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора, начальником управ-



ления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры и его заместителем.

2.15. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, заявителю, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

### 3. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ

3.1. Обращения, поступившие в органы прокуратуры Российской Федерации, подлежат обязательному рассмотрению. По результатам предварительного рассмотрения должно быть принято одно из следующих решений:

- о принятии к разрешению;
- об оставлении без разрешения;
- о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- о направлении в другие органы;
- о прекращении рассмотрения обращения;
- о приобщении к ранее поступившему обращению;
- о возврате заявителю.

3.2. Обращения, решения по которым не принимали руководители нижестоящих прокуратур, направляются им для проверки доводов с установлением контроля либо без контроля, с одновременным уведомлением об этом заявителя.

Обращения, рассмотрение которых относится к компетенции нескольких подразделений, направляются в нижестоящую прокуратуру подразделением, указанным среди исполнителей первым (ответственный исполнитель), с поручением о проверке доводов в полном объеме, если обращение может быть разрешено нижестоящей прокуратурой. В случае, если часть доводов не может быть проверена в нижестоящей прокуратуре, копия обращения для разрешения в этой части направляется в соответствующее подразделение аппарата.

3.3. Поступившие в органы прокуратуры обращения, адресованные в органы следствия и дознания, а также обращения, адресованные прокурорам, но содержащие вопросы, относящиеся к компетенции органов следствия и дознания, ходатайства в порядке ст. 119 и 120 УПК РФ, разрешение которых отнесено к компетенции органов предварительного расследования, после их регистрации и предварительного рассмотрения направляются в соответствующие органы с одновременным извещением заявителей о принятом решении.

Если в адресованных прокурорам обращениях содержатся вопросы, разрешение которых отнесено как к их компетенции, так и к компетенции органов предварительного расследования, такие обращения подлежат разрешению в соответствующих прокуратурах. Копии обращений не позднее 7 дней со дня регистрации направляются в соответствующие органы следствия или дознания с обязательным уведомлением заявителя.

3.4. Обращение, разрешение которого не входит в компетенцию данной прокуратуры, в течение 7 дней со дня регистрации направляется соответствующему прокурору с одновременным уведомлением об этом заявителя.

Сопроводительное письмо с переадресованием обращения подписывается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо исполнителем, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем.

Уведомление заявителю подписывается начальником отдела или исполнителем.

При переадресовании вышестоящему прокурору к обращению прилагаются имеющиеся материалы, необходимые для его рассмотрения.

3.5. Обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Сопроводительное письмо с переадресованием обращения подписывается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старшим помощником прокурора или начальником управления (отдела) прокуратуры субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем.

Уведомление заявителю подписывается начальником отдела или исполнителем.

3.6. При направлении обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в случае необходимости у них может быть истребована информация о результатах рассмотрения обращения.

3.7. Запрещается направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

3.8. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации после предварительного рассмотрения для доклада Генеральному прокурору Российской Федерации либо лицу, его замещающему, передаются:

— поручения и указания Президента Российской Федерации, обращения его помощников, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и его заместителей, Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председателей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, секретаря Общественной палаты

Российской Федерации, Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации;

— парламентские запросы, запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, адресованные Генеральному прокурору Российской Федерации, а также обращения и запросы, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации либо содержатся сведения о злоупотреблениях и иных правонарушениях, допущенных работниками Генеральной прокуратуры Российской Федерации и руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации;

— обращения других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками Генеральной прокуратуры Российской Федерации, руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами Российской Федерации.

3.9. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации передаются:

— обращения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, полномочных представителей Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации, заместителей председателей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, заместителей Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, заместителей Председателя Счетной палаты Российской Федерации и аудиторов, членов Общественной палаты Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации, заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, руководителей и заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют министерства, а также заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, курирующим деятельность соответствующих подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, — обращения руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в федеральных округах;

— обращения лиц, перечисленных в п. 3. 8, по вопросам дачи заключения о законопроектах;

— обращения советников Президента Российской Федерации, руководителя Управления протокола Президента Российской Федерации, прес-

секретаря Президента Российской Федерации, начальников управлений Президента Российской Федерации в случае, если по их обращениям не требуется доклад Генеральному прокурору Российской Федерации;

— обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, содержащие просьбу проинформировать членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о результатах рассмотрения;

— обращения, в которых обжалуются решения начальников главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо содержатся вопросы, входящие в компетенцию заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

3.10. В главные управления и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры передаются заявления и обращения по вопросам, входящим в их компетенцию и не требующим вмешательства Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

3.11. В случае, если решение поставленных в обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение 7 дней со дня регистрации направляется по принадлежности с уведомлением об этом заявителя.

При наличии в обращении (запросе) вопросов, относящихся к компетенции нескольких подразделений прокуратуры, организация проверки в полном объеме возлагается на руководителя подразделения, указанного среди исполнителей первым. Он обеспечивает передачу копий документов в соответствующие управления и отделы, подготовку в срок не позднее 5 дней со дня регистрации единого поручения о проверке, при необходимости ходатайствует о продлении срока ее проведения и дачи ответа по существу.

3.12. В случае неправильной разметки обращения подразделение, его получившее, в срок не позднее 3 дней с момента поступления самостоятельно осуществляет передачу обращения в соответствующее структурное подразделение, к компетенции которого относится его разрешение, с занесением сведений о передаче в систему АИК «Надзор».

Передача производится на основании мотивированной резолюции (справки) руководителя подразделения, а при возникновении разногласий — по указанию одного из заместителей соответствующего прокурора.

При передаче обращений, разрешение которых взято на контроль (особый контроль), об этом в обязательном порядке незамедлительно уведомляется организационное управление Главного организационно-аналитического управления.

3.13. При одновременном поступлении основного обращения и его дубликата либо поступлении дубликата до окончания разрешения основного обращения дается единый ответ.

Если дубликат поступил после разрешения основного обращения, то заявителю не позднее 10-дневного срока с момента регистрации дубликата ответ на него направляется со ссылкой на дату и исходящий номер отправленного

ответа на основное обращение. Копия ответа направляется в случае прямого указания заявителя о его неполучении.

Дубликаты обращений в установленном порядке приобщаются к надзорным (наблюдательным) производствам.

3.14. На обращения, разрешение которых взято на контроль (особый контроль), в Генеральной прокуратуре Российской Федерации — аппаратом Генерального прокурора Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации — отделом общего и особого делопроизводства оформляются контрольные карточки.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации первый экземпляр карточки вместе с обращением, взятым на особый контроль, передается в подразделение, которому поручено его разрешение, а второй — для контроля в организационное управление Главного организационно-аналитического управления. В прокуратурах субъектов Российской Федерации первый экземпляр карточки вместе с обращением, взятым на контроль, передается в подразделение, которому поручено его разрешение, а второй — для контроля старшему помощнику прокурора субъекта Российской Федерации по организационным вопросам и контролю исполнения (начальнику организационно-контрольного управления, отдела).

3.15. В органах прокуратуры Российской Федерации ведется отдельный учет обращений и обращений, взятых на контроль (особый контроль), в соответствии с требованиями Инструкции по делопроизводству.

3.16. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур (далее — прокуроры субъектов Российской Федерации) передаются обращения:

— членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, содержащие просьбу проинформировать членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о результатах рассмотрения;

— высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

— руководителей судебных и правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, а также органов военного управления;

— руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих в соответствующем регионе;

— в которых обжалуются решения их заместителей, начальников управлений (отделов), старших помощников (помощников) прокуроров субъектов Российской Федерации, непосредственно подчиненных прокурорам субъектов Российской Федерации, а также содержатся сведения о наиболее грубых нарушениях закона, прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>;

— других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками прокуратуры

---

<sup>1</sup> Приказом соответствующего прокурора категории обращений и порядок их передачи могут быть расширены.

субъекта Российской Федерации, а также депутатами и должностными лицами законодательных (представительных), исполнительных и других органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обращения депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации передаются на рассмотрение прокурору субъекта Российской Федерации или его заместителю.

Прокурорам субъектов Российской Федерации передаются также поручения, связанные с рассмотрением запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, иные поручения, поступившие из Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

#### 4. РАЗРЕШЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ И ЗАПРОСОВ

4.1. Порядок проверки обращений и запросов, обеспечивающий наиболее объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение поставленных в них вопросов, определяется руководителями соответствующих прокуратур.

В случае, если член Совета Федерации или депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации направил запрос не Генеральному прокурору Российской Федерации, а его заместителю или иному должностному лицу органа прокуратуры, он рассматривается как обращение и разрешается в соответствии с требованиями ч. 2 и 3 ст. 17 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

4.2. Поступившие в органы прокуратуры обращения, в том числе по поводу решений нижестоящих прокуроров, разрешаются с изучением копий судебных решений, материалов прокурорских проверок и иных материалов. При необходимости обращения могут быть разрешены с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, истребованием нормативных документов, получением объяснений от граждан, а также должностных и иных лиц, действия которых обжалуются.

Для оперативности истребования дел и проверочных материалов используются технические средства информации и связи.

4.3. Обращения, содержащие сведения о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов и нижестоящих прокуроров, а также обращения по наиболее актуальным (резонансным) вопросам проверяются, как правило, с выездом на место либо за результатами проверок таких обращений устанавливается контроль.

4.4. Для обеспечения полноты и объективности проверок по любому обращению к их проведению могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости — заявители.

При рассмотрении обращения органами прокуратуры заявитель имеет право представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме.

4.5. Парламентские запросы разрешаются непосредственно в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

4.6. Поручения нижестоящим прокурорам о проверке изложенных в обращениях доводов даются начальниками подразделений с указанием конкретных обстоятельств, подлежащих проверке, и сроков их исполнения.

4.7. Поручения нижестоящим прокурорам о проверке обращений, взятых на особый контроль, подписываются Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями либо по их поручению — начальниками главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

4.8. В случае, если прокурор по объективным причинам не смог своевременно исполнить поручение, перед должностным лицом, давшим это поручение, не позднее чем за 5 дней до истечения срока возбуждается ходатайство о его продлении.

4.9. Прокуроры к информации об исполнении соответствующего поручения вышестоящей прокуратуры прилагают проверочные материалы, копии документов прокурорского реагирования, а в необходимых случаях — надзорные (наблюдательные) производства. Решения в таких случаях принимаются в прокуратуре, направившей поручение.

4.10. При необходимости подчиненным прокурорам могут направляться поручения о проведении дополнительной проверки с указанием, что конкретно и в какой срок должно быть исполнено. Окончательное решение по таким обращениям принимается тем прокурором, который давал поручение.

4.11. При разрешении обращений, рассмотрение которых взято на контроль (особый контроль), составляется мотивированное заключение.

Заключение утверждается в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и Главной военной прокуратуре начальником структурного подразделения, в прокуратуре субъекта Российской Федерации — прокурором, заместителем прокурора, в нижестоящей прокуратуре — прокурором.

Если из нижестоящей прокуратуры поступило заключение, в полной мере отражающее существо вопроса и достаточное для разрешения обращения, вторичное заключение не составляется. Об этом рапортом докладывается руководителю подразделения.

4.12. Прекращение переписки с заявителем возможно, если повторное обращение не содержит новых доводов, а изложенные ранее полно, объективно и неоднократно проверялись и ответы даны в порядке, установленном настоящей Инструкцией, правомочным должностным лицом органа прокуратуры.

Переписка прекращается один раз на основании мотивированного заключения исполнителя, утвержденного заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, заместителем Главного военного прокурора — в Главной военной прокуратуре, прокурором нижестоящей прокуратуры либо его заместителем. Сообщение об этом до истечения срока рассмотрения обращения направляется автору за подписью исполнителя.

Обращения, поступившие после прекращения переписки и не содержащие новых доводов, остаются без разрешения на основании рапорта испол-

нителя в порядке, предусмотренном п. 2.14 настоящей Инструкции, с уведомлением об этом заявителя.

Переписка возобновляется, если причины, по которым она была прекращена, устранены. Новые данные о нарушениях закона, сообщенные заявителем, проверяются в порядке, установленном настоящей Инструкцией.

4.13. Заявление гражданина о прекращении рассмотрения его обращения дает право проверяющему его заявление должностному лицу органа прокуратуры прекратить дальнейшую проверку, если в полученных материалах нет сведений о наличии нарушений закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования. Решение о прекращении (продолжении) проверки принимают: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации — Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместитель, начальник главного управления (управления); в Главной военной прокуратуре — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Главный военный прокурор, его заместитель, начальник управления; в прокуратурах субъектов Российской Федерации — прокурор и его заместитель, начальник управления (отдела); в нижестоящих прокуратурах — прокурор и его заместитель на основании рапорта исполнителя, который уведомляет об этом заявителя.

4.14. По итогам рассмотрения обращения может быть принято одно из следующих решений:

— «удовлетворено» — приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;

— «удовлетворено повторное обращение» — принято решение об удовлетворении обращения, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и/или по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения, а также по которому подтвердились факты волокиты и небрежности при рассмотрении предыдущего обращения, независимо от принятого по существу обжалуемых вопросов решения;

— «отклонено» — требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;

— «разъяснено» — разъяснены вопросы правового характера, в том числе при отсутствии в обращении просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств либо если к моменту рассмотрения обращения по нему уже принято решение компетентным органом;

— «принято иное решение» — оставлено без разрешения, возвращено заявителю, приобщено к материалам надзорного (наблюдательного) производства, прекращена переписка;

— «направлено» — направлено в течение 7 дней со дня регистрации для разрешения в другую прокуратуру, другое ведомство, другую организацию по принадлежности.

4.15. Заявитель либо его представитель<sup>1</sup> по письменному заявлению имеет возможность знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, снимать копии документов, находящихся в надзорном

---

<sup>1</sup> Представителем может быть дееспособное лицо, имеющее надлежащим образом оформленные полномочия от заявителя.



(наблюдательном) производстве, с использованием собственных технических средств, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

4.16. Письменное решение о предоставлении заявителю возможности ознакомиться с документами, об изготовлении копий документов принимают: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации — Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, начальники главных управлений и управлений; в Главной военной прокуратуре — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Главный военный прокурор, его заместители, начальники управлений; в прокуратурах субъектов Российской Федерации — прокуроры и их заместители, начальники управлений (отделов); в нижестоящих прокуратурах — прокуроры и их заместители.

При необходимости решение об ознакомлении заявителя либо его представителя с конкретно указанным им документом и снятии с него копий может принять непосредственный исполнитель, рассматривавший обращение, по согласованию со своим руководителем.

Работник прокуратуры, ознакомивший заявителя с документами, составляет и приобщает к надзорному (наблюдательному) производству справку о том, с какими материалами заявитель ознакомлен.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, в том числе Главной военной прокуратуре, ознакомление с документами и материалами производится работником подразделения, в котором рассматривалось обращение.

В нижестоящих прокуратурах порядок ознакомления определяется организационно-распорядительными документами прокуроров субъектов Российской Федерации.

## 5. СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

5.1. Обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30 дней со дня их регистрации в органах прокуратуры Российской Федерации, а не требующие дополнительного изучения и проверки — в течение 15 дней, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Если установленный срок разрешения обращения истекает в выходной или праздничный день, последним днем разрешения считается следующий за ним рабочий день.

5.2. Парламентский запрос разрешается в срок до 15 дней со дня регистрации или в иной установленный соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации срок.

5.3. Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (депутатский запрос) разрешается не позднее 30 дней со дня его регистрации или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

5.4. Обращения члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой о предоставле-

нии информации по вопросам, связанным с их деятельностью, разрешаются безотлагательно, а при необходимости получения дополнительных материалов — не позднее 30 дней со дня регистрации обращения.

В случае, если обращение требует проверки, не позднее 7 дней со дня регистрации обращения о ее проведении сообщается автору в письме за подписью старшего помощника Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Главного военного прокурора, заместителя прокурора субъекта Российской Федерации, прокурора нижестоящей прокуратуры.

Если проведение проверки по обращению не требуется, ответ дается в 15-дневный срок, без предварительного уведомления автора.

Такой же порядок рассмотрения обращений депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Ответы депутату, обратившемуся в пользу гражданина, и заявителю направляются одновременно только после доклада по существу руководителю, давшему поручение (кроме уведомлений о продлении срока проверки). Направление ответа заявителю раньше, чем подписан ответ депутату, не допускается.

5. 5. Согласно ст. 34 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» запрошенные Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации материалы, документы и иная информация направляются ему не позднее 15 дней со дня регистрации запроса, если в запросе не установлен иной срок.

Заключение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, содержащее его рекомендации, рассматривается в соответствии со ст. 35 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в месячный срок и о принятых мерах в письменной форме сообщается Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

5. 6. Согласно п. 3 ст. 24 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» ответ на запрос Общественной палаты Российской Федерации направляется не позднее 30 дней со дня его получения, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой Российской Федерации, — не позднее 14 дней. Ответ подписывается должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, исполняющим его обязанности.

Решения Общественной палаты Российской Федерации и органов Общественной палаты Российской Федерации, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, рассматриваются в соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» в течение 30 дней со дня их регистрации, а в исключительных случаях — с правом продления срока не более чем на 30 дней, с уведомлением об этом Общественной палаты Российской Федерации.

5. 7. Поручения и указания Президента Российской Федерации, обращения его помощников, высших должностных лиц Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также обращения, разрешение которых взято на особый контроль, разрешаются безотлагательно, но не позднее сроков, указанных в п. 5. 1 настоящей Инструкции, если не установлен другой срок разрешения.

5.8. В случае проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях срок разрешения обращений продлевается прокурором либо его заместителем с одновременным уведомлением заявителя о продлении срока рассмотрения и характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации срок разрешения обращений, не взятых на особый контроль, продлевается заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, а в Главной военной прокуратуре — заместителями Главного военного прокурора Российской Федерации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Главной военной прокуратуре продление срока проверки запросов и обращений, рассмотрение которых взято на особый контроль, осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации, о чем сообщается в организационное управление Главного организационно-аналитического управления.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации первичное продление срока разрешения обращения осуществляется заместителем прокурора, а дальнейшее продление с учетом требований абзаца 1 настоящего пункта — прокурором субъекта Российской Федерации. О продлении срока уведомляется также должностное лицо вышестоящей прокуратуры, взявшее рассмотрение обращения на контроль.

5.9. В ходатайстве о продлении срока проверки по обращению указываются причины продления срока и срок, в который обращение будет разрешено.

Ходатайство оформляется не позднее чем за 3 дня до истечения контрольного срока, подписывается исполнителем, начальником отдела и управления и представляется на подпись руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

5.10. При возвращении проекта ответа на доработку устанавливается конкретный срок исполнения. Если указанный срок превышает 5 дней, то автору обращения (запроса) за подписью начальника отдела незамедлительно направляется соответствующее уведомление.

## 6. НАПРАВЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ОБРАЩЕНИЯ И ЗАПРОСЫ

6.1. Обращения, в том числе взятые на контроль (особый контроль), считаются разрешенными только в том случае, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты в соответствии с действующим законодательством необходимые меры и даны исчерпывающие ответы заявителям.

Ответ на обращение (запрос), поступившее в органы прокуратуры по информационным системам общего пользования, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу.

6.2. Если по обращению (запросу) принесен протест (внесено представление), предъявлен иск или приняты иные меры прокурорского реагирования, заявителю сообщается об этом, а также он уведомляется, где впоследствии может получить информацию о результатах их рассмотрения. Ответ заявителю направляется разрешавшим обращение прокурором.

6.3. При направлении заявителям ответов на обращения возвращаются в обязательном порядке приложенные к ним документы.

Не подлежат возврату документы и материалы, направленные заявителем в органы прокуратуры в электронном виде.

6.4. Подробная аргументация в ответах на обращения, связанные с вопросами надзора за расследованием уголовных дел, приводится либо в форме, не раскрывающей тайну предварительного расследования, либо после окончания расследования.

6.5. При отказе в удовлетворении обращения ответ заявителю должен быть мотивирован. В нем дается оценка всем доводам обращения, а отказ в его удовлетворении должен быть обоснован. Кроме того, в ответе заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Главной военной прокуратуре решение об отказе в удовлетворении первичных обращений принимает и дает ответ заявителям начальник отдела, а повторных обращений — начальник управления, главного управления, заместитель Главного военного прокурора, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации решение об отказе в удовлетворении первичных обращений граждан принимает начальник управления (отдела), старший помощник прокурора, при повторном обращении в связи с отказом в удовлетворении требований — заместитель прокурора, прокурор или лица, их замещающие. Они же подписывают ответы заявителям.

В нижестоящих прокуратурах решение об отказе в удовлетворении обращений принимает и дает ответы заявителям заместитель прокурора, прокурор или лица, их замещающие.

Ответы на обращения и жалобы на решения, принятые начальниками главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, направляются за подписью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, в Главной военной прокуратуре — за подписью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора или по его поручению — заместителя Главного военного прокурора. В прокуратурах субъектов Российской Федерации аналогичные ответы направляются за подписью заместителей прокуроров, если не установлено иное.

6.6. Ответ автору обращения с разъяснением требований действующего законодательства по письменному указанию начальника структурного подразделения, прокурора соответствующей прокуратуры может дать прокурорский работник, рассматривающий конкретное обращение.

6.7. Ответы на поручения и указания Президента Российской Федерации, обращения его помощников, высших должностных лиц Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также на обращения, разрешение которых взято на особый контроль, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора Российской Федерации либо содержатся данные о нарушениях законности, допущенных работниками Генеральной прокуратуры Российской Федерации, руководителями прокуратур субъектов

Российской Федерации, и на другие обращения особого контроля направляются за подписью Генерального прокурора Российской Федерации либо лица, его замещающего, если не установлено иное.

6.8. Материалы, необходимые для ответа на обращение, разрешение которого взято на особый контроль, представляются для доклада Генеральному прокурору Российской Федерации или его заместителям (с проектом ответа либо в виде доклада для выступления) не позднее 3 дней до истечения срока разрешения обращения.

6.9. В случае направления обращения, разрешение которого взято на особый контроль Генеральным прокурором Российской Федерации (лицом его замещающим), для рассмотрения в прокуратуру субъекта Российской Федерации ответ заявителю подписывается руководителем прокуратуры со ссылкой на поручение Генерального прокурора Российской Федерации (лица, его замещающего).

6.10. При поступлении обращения (запроса) за подписью нескольких заявителей ответ о результатах проверки направляется каждому из них или одному из них (как правило, первому по расположению подписи) с предложением довести его содержание до сведения остальных авторов.

6.11. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации ответы членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на обращения, а также на письма, препровождающие обращения граждан, организаций и предприятий и содержащие просьбу проинформировать о результатах их рассмотрения, подписываются заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, в Главной военной прокуратуре — заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором.

Ответ на обращение (запрос) члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации дается прокурором субъекта Российской Федерации (лицом, его замещающим).

6.12. Ответы на обращения (запросы) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, прекративших свои полномочия, направляются в установленные настоящей Инструкцией сроки в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации со ссылкой на реквизиты обращения и с указанием, что ответ дается на обращение депутата предыдущего созыва. Ответ направляется за подписью начальника главного управления, управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в Главной военной прокуратуре — заместителя Главного военного прокурора, а в случае разрешения такого обращения в прокуратуре субъекта Российской Федерации — за подписью прокурора субъекта Российской Федерации либо лица, его замещающего.

6.13. Статистические карточки на обращения граждан, контрольные карточки на обращения, в том числе взятые на контроль (особый контроль), заполняются исполнителями, которые несут персональную ответственность за достоверность и полноту отраженных в них сведений.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации контрольные карточки с копиями ответов и иных документов направляются в организационное управление Главного организационно-аналитического управления, статистические карточки — в соответствии с организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации — в соответствующие контролируемые подразделения.

Работники подразделений, являющихся соисполнителями, также заполняют статистические карточки с обязательной отметкой «соисполнитель» в разделе V статистической карточки «Отношение к основному документу». Такие карточки должны учитываться в отдельном отчете.

## 7. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРИЕМА ЗАЯВИТЕЛЕЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

7.1. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации прием граждан, представителей государственных и общественных организаций, а также иных лиц осуществляется отделом по приему граждан (далее — Приемная) в день их обращения с участием при необходимости представителей других подразделений. По вопросам, относящимся к компетенции инспекторского управления Главного управления кадров, прием осуществляется непосредственно в этом управлении.

7.2. Начальники главных управлений, управлений и отделов, их заместители принимают граждан с обращениями на решения, ранее принятые в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Прием Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями осуществляется по обращениям, которые разрешались в Генеральной прокуратуре Российской Федерации начальниками главных управлений, управлений и отделов, либо по обращениям на действия прокуроров субъектов Российской Федерации, руководителей других правоохранительных органов, министерств и ведомств.

Запись граждан на личный прием к Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям при наличии заключения соответствующего структурного подразделения о его необходимости осуществляется начальником отдела по приему граждан.

Руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, начальниками главных управлений и самостоятельных управлений принимаются граждане согласно графику, утвержденному Генеральным прокурором Российской Федерации либо его первым заместителем.

График приема граждан начальниками управлений, отделов (в составе главных управлений, управлений) утверждается руководителем подразделения, в структуру которого они входят.

7.3. В подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах графики приема граждан утверждаются заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, курирующими вопросы данных подразделений.

7.4. В прокуратурах субъектов Российской Федерации и нижестоящих прокуратурах прием граждан проводится в течение всего рабочего дня со-

трудником, отвечающим за организацию работы с обращениями граждан, а также руководителями органов прокуратуры и по их поручению другими работниками согласно графику, который должен быть вывешен в доступном для граждан месте.

7.5. Порядок приема в вечернее время, выходные и праздничные дни устанавливается руководителями прокуратуры.

Руководителями прокуратур прием населения проводится не реже одного раза в неделю.

7.6. При личном приеме гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

7.7. Посетители, направленные из Приемной на прием к работникам управлений и отделов органов прокуратуры с первичными жалобами, принимаются незамедлительно.

7.8. Ответ на обращение, принятое на личном приеме, дается в соответствии с требованиями раздела 6 настоящей Инструкции.

Содержание устного обращения заносится в компьютерную базу данных либо в книгу регистрации приема посетителей согласно приложению.

В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается соответствующая запись. В необходимых случаях гражданам даются устные разъяснения действующего законодательства, а также разъяснение, куда и в каком порядке им следует обращаться. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном настоящей Инструкцией.

7.9. Работники Приемной при наличии оснований выдают гражданам направления на личный прием в главные управления, управления и отделы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласовывают с соответствующими должностными лицами время и место личного приема.

7.10. При направлении граждан на прием в главные управления, управления и отделы работники отделов документационного обеспечения подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации своевременно извещают об этом прокуроров, руководителей подразделений и незамедлительно представляют им надзорные (наблюдательные) производства, выдают справки и иные необходимые документы.

7.11. На обращениях, поданных на личном приеме, ставится отметка «с личного приема».

По просьбе гражданина указанная отметка может быть проставлена на копии его обращения.

Учет обращений и граждан, обратившихся на прием, ведется в компьютерной базе данных либо в книге регистрации приема посетителей согласно приложению.

7.12. Письменные обращения с личного приема регистрируются и направляются по принадлежности в порядке, определяемом Инструкцией по делопроизводству.

7.13. В каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений», который размещается в приемной, в нижестоящих прокуратурах — в доступном для заявителей месте.

Корреспонденция из ящика ежедневно вынимается в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работниками отдела прохождения корреспонденции управления документационного и методического обеспечения, а в других прокуратурах — специально назначенными работниками. На обращениях проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений», указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.





## ПРИЛОЖЕНИЕ №3

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРИКАЗ**  
**от 2 октября 2007 г. №155**

**ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

(в ред. Приказов Генпрокуратуры России  
от 23.12.2009 г. №395 и от 29.10.2012 г. №379)

Обобщение информации, характеризующей состояние законности в сфере регионального и местного нормотворчества, свидетельствует о недостатках в организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

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

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

Отмечая недопустимость подобного положения, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам Главного управления, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов, районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам других специализированных прокуратур принять меры по усилению надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов, районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам других специализированных прокуратур под персональную ответственность обеспечить надлежащую организацию надзора в указанной сфере в соответствующих прокуратурах, для чего:

2.1. Обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и

рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам.  
*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 29. 10. 2012 №379)*

В случаях отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования ими права отклонить законы, муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти.

При реализации полномочий осуществлять учет и вести реестр изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения.

*(абзац введен Приказом Генпрокуратуры России от 29. 10. 2012 №379)*

2.2. Организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. Результаты изучения нормативных правовых актов и принятые меры прокурорского реагирования учитывать в соответствующем реестре.

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 29. 10. 2012 №379)*

Безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом — обращаться с заявлениями в суд.

Добиваться реального исполнения заявленных прокурором требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

2.3. Совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В течение месяца с момента изменения федерального законодательства проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством; использовать на регулярной основе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации.

2.4. При обращении в суд с заявлением о признании противоречащего федеральному законодательству регионального либо муниципального нормативного правового акта недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени строго руководствоваться положениями ст. 45, 245–253 ГПК РФ, ст. 52, 191 — 196 АПК РФ, регулирующими производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.

2.5. В случаях, когда органом государственной власти (должностным лицом) субъекта Российской Федерации, органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, инициировать перед уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопрос о возможности применения правовой ответственности на основании положений ст. 9 и 19 Федерального закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 73 и 74 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предварительно во всех указанных случаях должно быть внесено представление руководителю органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Обеспечить надзор за исполнением решений судов о признании недействующими региональных, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих закону.

2.6. Выявив причины и условия, способствующие нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, использовать такую форму реагирования, как представление, в котором в обязательном порядке ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2.7. При необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, п. п. 1, 4 ч. ч. 1 и 2 ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и согласованный с Главным управлением либо управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе, направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Непосредственному обращению в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с проектом соответствующего запроса должна предшествовать попытка урегулирования ситуации в ходе последовательного диалога прокуратуры субъекта Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и региональным парламентом (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т. п.).

2.8. В случае длительного непринятия представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов вносить представления об устранении нарушений закона, предложения об изменении, дополнении, отмене нормативных правовых актов на основании ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» либо использовать имеющееся у прокуроров право законодательной инициативы, в первую очередь — в целях урегулирования отношений с участием категорий граждан, являющихся объектами особой социальной защиты государства.

2.9. В целях формирования в установленном Правительством Российской Федерации порядке федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, при наличии соответствующих запросов в течение 7 рабочих дней направлять в территориальные органы Минюста России информацию о мерах прокурорского реагирования, принятых в отношении региональных нормативных правовых актов, уставов муниципальных образований (на основании поступающей от горрайпрокуроров информации).

2.10. При осуществлении надзорных мероприятий не допускать дублирования либо, напротив, разобщенности в работе подразделения прокуратуры субъекта Российской Федерации по надзору за исполнением федерального законодательства и старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

3. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах по итогам первого полугодия и по итогам года информировать полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах о выявленных нарушениях федерального законодательства, в том числе фактах бездействия региональных органов власти в сфере нормотворчества, и принятых мерах прокурорского реагирования.

*(п. 3 в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 23.12.2009 №395)*

4. Установить, что порядок подготовки докладной записки и перечень подлежащих освещению в ней вопросов определяются методическими рекомендациями, утверждаемыми первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации.

Прокурорам субъектов Российской Федерации соответствующие докладные записки (содержащие данные по состоянию на 20 июня и 20 декабря текущего года) по итогам первого полугодия и по итогам года к 10 июля

и 10 января представлять в Главное управление и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 23.12.2009 №395)*

Начальникам Главного управления и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах координировать действия прокуроров субъектов Российской Федерации в сфере нормотворчества; обобщать результаты прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления; по итогам первого полугодия и по итогам года к 20 июля и 20 января текущего года направлять электронной почтой и почтой в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации докладные записки о результатах проведенной работы и состоянии законности в названной сфере.

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 23.12.2009 №395)*

Главной военной прокуратуре, специализированным прокуратурам (на правах прокуратур субъектов Российской Федерации) координировать действия нижестоящих прокуроров, обобщать результаты их деятельности, докладные записки в те же сроки направлять электронной почтой и почтой в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

5. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства на основании представленной информации анализировать состояние законности в сфере регионального и муниципального нормотворчества, итоги этой работы один раз в полугодие докладывать первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации.

*(п. 5 в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 23.12.2009 №395)*

6. Считать утратившими силу Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 18.07.1997 г. №42 «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации», от 23.07.1998 г. №47 «О недостатках в организации работы по надзору за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации»; указания от 28.04.2000 г. №91/7 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 г. №6-П», от 19.06.2000 г. №103/7 «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 12.10.2000 г. №133/7 «Об организации проверок исполнения Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», от 10.09.2003 г. №36/7 «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. №13-П».

7. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на первого заместителя, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации согласно распределению обязанностей.

Приказ направить первому заместителю, заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым его содержание довести до сведения подчиненных работников.

**Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный  
советник юстиции**

**Ю. Я. ЧАЙКА**



## ПРИЛОЖЕНИЕ №4

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПРИКАЗ от 26 апреля 2012 г. №181

#### ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРОВ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В связи с внесением изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, в целях эффективной реализации органами прокуратуры задач по защите в гражданском судопроизводстве охраняемых законом прав и интересов граждан, государства и общества, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, военным и иным специализированным прокурорам обеспечить качественное участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел, используя в полном объеме полномочия, предоставленные действующим процессуальным законодательством.

2. Считать, что основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе, являются:

— участие в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел, возбужденных по искам (заявлениям) прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе по заявлениям и представлениям о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам;

— вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами;

— апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по гражданским делам, перечисленным в ст. 45 ГПК РФ и иным делам, в рассмотрении которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

— рассмотрение обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам, в которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор, от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привлеченных к участию в деле, если суд принял решение об их правах и обязанностях.

3. Участвующим в гражданском процессе прокурорам работу по поддержанию в судах исков (заявлений) строить в тесном взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов

тов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, подготовившими проект иска (заявления) и обеспечившими его направление в суд.

Считать обязательным предварительное согласование исков (заявлений), подготовленных структурными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, со структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в гражданском процессе.

4. Обеспечивать участие прокурора в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел по искам (заявлениям) прокурора.

4.1. В судебных заседаниях участвовать, как правило, представителям прокуратур соответствующего уровня, военных и иных специализированных прокуратур по месту нахождения суда, рассматривающего дело.

4.2. Прокурору города (района), предъявившему иск (заявление) в суд, территориально расположенный в другом субъекте Российской Федерации, для решения вопроса об обеспечении участия прокурора в рассмотрении судом данного дела обращаться к вышестоящему прокурору. Прокурору субъекта Российской Федерации в случае принятия решения о необходимости привлечения к участию в деле прокурора города (района), находящегося в подчинении другого прокурора субъекта Российской Федерации, заблаговременно извещать последнего соответствующим письмом с одновременным направлением копий представленных в суд материалов.

Прокурору, получившему указанное извещение, обеспечивать участие представителя органов прокуратуры в процессе рассмотрения дела судом.

4.3. Принять во внимание, что правом на изменение основания или предмета иска, изменение размера исковых требований, отказ от иска обладает прокурор, предъявивший иск. В этой связи прокурору, участвующему в деле по иску (заявлению) другого прокурора, при возникновении обстоятельств, указывающих на необходимость совершения перечисленных процессуальных действий, незамедлительно информировать об этом прокурора, инициировавшего иск (заявление). После получения указанной информации прокурору, предъявившему иск (заявление), совершать данные процессуальные действия самостоятельно либо в письменной форме предоставлять полномочия на их совершение прокурору, участвующему в деле.

4.4. Прокурору, участвовавшему в рассмотрении судом дела, незамедлительно сообщать о его результатах прокурору, инициировавшему иск (заявление).

4.5. При рассмотрении судом иска (заявления), предъявленного прокурором в интересах гражданина, на всех стадиях процесса получать подтверждение его волеизъявления на дальнейшее движение дела.

4.6. Исходить из того, что в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.



4.7. Участие прокурора в рассмотрении судом дел, возбужденных по искам (заявлениям), правовым основанием для предъявления которых явились нарушения законодательства о противодействии коррупции либо законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, обеспечивать сотрудникам соответствующих структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, военной прокуратуры военного округа (флота), подготовивших и направивших иск (заявление) в суд.

4.8. Прокурорам субъектов Российской Федерации, военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов (районов), а также их заместителям принимать личное участие в рассмотрении судами гражданских дел, имеющих особое значение для защиты прав и интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

5. Прокурору, предъявившему иск (заявление) в интересах гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, принимать меры к обеспечению эффективной защиты нарушенного права указанного гражданина на судопроизводство в разумный срок посредством обращения при наличии к тому оснований к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, а также в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

6. Обеспечивать во всех судебных инстанциях обязательное участие прокурора в делах, по которым такое участие предусмотрено нормами ГПК РФ и других федеральных законов, а именно: о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ); об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК РФ); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 260. 1 ГПК РФ); о лишении родительских прав, о восстановлении в родительских правах, об ограничении родительских прав (ст. 70, 72, 73 Семейного кодекса Российской Федерации); об усыновлении и отмене усыновления (ст. 125, 140 Семейного кодекса Российской Федерации, ст. 273 ГПК РФ); о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ); об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ); об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК РФ); об обжаловании действий медицинских работников, иных специалистов, работников социального обеспечения и образования, а также врачебных комиссий, ущемляющих права и законные интересы граждан при оказании им психиатрической помощи (ст. 48 Закона РФ от 02. 07. 1992 №3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»); об обязательном обследовании и

лечения (о госпитализации) больных туберкулезом (ст. 10 Федерального закона от 18.06.2001 г. №77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»); о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 261. 3 ГПК РФ); об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ст. 261. 7 ГПК РФ).

7. Прокурорам, участвующим в рассмотрении судами гражданских дел, тщательно готовиться к судебному заседанию. До начала судебного разбирательства детально изучать материалы, послужившие основанием для обращения в суд с иском (заявлением), анализировать законодательство, применимое при рассмотрении дела, определять юридически значимые обстоятельства, подлежащие установлению при разрешении спора, оценивать имеющиеся в деле доказательства на предмет их достаточности, относимости и допустимости.

С учетом положений ст. 56 ГПК РФ о том, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, при поддержке в суде иска (заявления) прокурора обеспечивать его аргументированность представлением всех необходимых доказательств.

Прокурорам, непосредственно участвующим в судебном заседании, быть в форменном обмундировании.

8. При выявлении в ходе рассмотрения дела случаев нарушения законности обращать внимание судов на наличие обстоятельств, свидетельствующих о целесообразности вынесения частного определения.

9. Участвующим в гражданском процессе прокурорам в целях реального исполнения решений судов, минимизации материального и иного ущерба, причиняемого правонарушениями, во всех необходимых случаях ставить перед судом вопрос о принятии обеспечительных мер, заявлять ходатайства о приостановлении действия оспариваемого ненормативного правового акта, решения, если такие ходатайства не были заявлены на стадии предъявления иска (заявления).

10. Своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления принесением апелляционных, кассационных и надзорных представлений.

10. 1. Иметь в виду, что в соответствии с положениями ст. 320, 376 и 377 ГПК РФ право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в деле, тогда как правом обращения с кассационным представлением обладают только Генеральный прокурор Российской Федерации (его заместители), прокуроры субъектов Российской Федерации и прокуроры военных округов (флотов), если в рассмотрении дела участвовал прокурор.

Учитывать, что в силу положений ст. 391. 1 ГПК РФ право на обращение в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с представлением о пересмотре судебных постановлений, указанных в ч. 2 ст. 391. 1 ГПК РФ, если в рассмотрении дела участвовал прокурор, имеют Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители.

10.2. Участвующим в деле считать прокурора, имеющего процессуальное право участвовать в таком деле вне зависимости от его непосредственного присутствия в судебном заседании.

10.3. Прокурору, подающему кассационное (надзорное) представление, учитывать положения ч. 1 ст. 381 и ч. 1 ст. 391. 5 ГПК РФ и в необходимых случаях ходатайствовать о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде кассационной (надзорной) инстанции.

10.4. Во всех случаях обжалования судебных постановлений другими участниками гражданского процесса и отсутствия оснований для принесения представления участвующему в деле прокурору направлять в суд соответствующей инстанции письменные возражения относительно поступившей жалобы.

11. Прокурору, участвующему в деле, надлежащим образом формировать наблюдательное производство, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: искового заявления (заявления), отзывов на него, документов, подтверждающих обоснованность заявленных требований, протоколов судебных заседаний, состоявшихся судебных постановлений, апелляционных, кассационных представлений (жалоб) и отзывов на них, а также копии материалов дела, на которые имеются ссылки в представлении прокурора.

12. Копии вступивших в законную силу судебных постановлений по искам (заявлениям) прокурора для контроля за их исполнением незамедлительно передавать должностному лицу прокуратуры, осуществляющему организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных актов.

13. Принимать на рассмотрение заявления об обжаловании судебных постановлений в кассационном порядке и в порядке надзора только от лиц, имеющих такое процессуальное право.

При рассмотрении обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам, в которых принимал или вправе был принимать участие прокурор, руководствоваться требованиями ГПК РФ, законодательством, регулирующим спорные правоотношения, судебной практикой Верховного Суда Российской Федерации, решениями Конституционного Суда Российской Федерации и судебной практикой Европейского Суда по правам человека.

При отказе в удовлетворении обращения составлять мотивированное заключение. О принятом решении сообщать заявителям.

14. Обратит внимание на то, что основания для отмены и изменения судебных постановлений в кассационном порядке предусмотрены ст. 387 ГПК РФ, в надзорном порядке — ст. 391. 9 ГПК РФ.

При наличии оснований для пересмотра вступившего в законную силу судебного акта в кассационном порядке городскому (районному) и приравненному к ним прокурорам обращаться с соответствующим представлением к прокурору субъекта Российской Федерации; для оспаривания судебного акта в порядке надзора прокурору субъекта Российской Федерации — к Генеральному прокурору Российской Федерации (его заместителю).

В подтверждение доводов, изложенных в представлении, прилагать к нему надлежащим образом сформированное наблюдательное производство.

Одновременно с представлением направлять заверенные соответствующим судом копии состоявшихся по делу судебных постановлений.

Проект кассационного (надзорного) представления направлять вышестоящему прокурору в срок, не превышающий одного месяца со дня вступления последнего из обжалуемых судебного постановления в законную силу. Иметь в виду, что данный срок не является пресекательным, однако преследует цель обеспечить соблюдение процессуальных сроков при обращении с кассационным (надзорным) представлением в суд.

15. Прокурору при поступлении определения о передаче надзорной жалобы лица, участвующего в деле, в котором принимал либо вправе был принимать участие прокурор, для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации незамедлительно направлять в управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо в управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в суд военного прокурора) надлежащим образом сформированное наблюдательное производство, а также копии указанного определения и извещения о дате заседания.

16. Участие в судебном заседании в суде кассационной и надзорной инстанций принимают должностные лица органов прокуратуры, перечисленные в ст. 386 и 391. 10 ГПК РФ соответственно.

17. При отсутствии оснований для принесения апелляционного представления о пересмотре судебных актов, которыми прокурору отказано в удовлетворении требований, составлять мотивированное заключение.

18. Управлению по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, управлению обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры, отраслевым управлениям и отделам прокуратур субъектов Российской Федерации при осуществлении общего руководства деятельностью нижестоящих прокуроров по реализации полномочий в гражданском процессе регулярно (не реже одного раза в полугодие) анализировать практику участия прокуроров в гражданском процессе, в том числе качество участия прокуроров в рассмотрении судами дел в различных судебных инстанциях, обоснованность принесенных представлений.

Использовать результаты анализа для совершенствования деятельности подчиненных прокуроров, обеспечивать их материалами организационно-методического характера, распространять положительный опыт работы по реализации полномочий в гражданском процессе. Проводить учебно-методические занятия по повышению деловой квалификации работников нижестоящих прокуратур, их стажирование.

19. Оценивать деятельность прокуроров по участию в гражданском процессе исходя из качества поддержания в суде предъявленных прокурором исков (заявлений); эффективности апелляционного и кассационного обжалования судебных постановлений по гражданским делам, в рассмотрении

которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор; обоснованности представлений о пересмотре в порядке надзора судебных актов.

20. Считать утратившими силу приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2003 г. №51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» и указание Генерального прокурора Российской Федерации от 14. 05. 2009 №160/8 «Об организации работы по применению ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

21. Приказ опубликовать в журнале «Законность».

22. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

**Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный  
советник юстиции**

**Ю. Я. ЧАЙКА**



## ПРИЛОЖЕНИЕ №5

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПРИКАЗ

от 15 мая 2010 г. №209

#### **ОБ УСИЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 г. №39)

Ратификация Российской Федерацией основных международных правовых антикоррупционных инструментов и связанное с этим участие России в Группе государств против коррупции (ГРЕКО), принятие и вступление в силу Федеральных законов «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утверждение Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы создали прочную законодательную базу для организации эффективного противодействия коррупции в Российской Федерации, отвечающую международным стандартам.

Уровень распространенности этого явления продолжает оставаться высоким. В этой связи требует усиления прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства в сфере реализации ключевых направлений государственной антикоррупционной политики, определенных Национальной стратегией противодействия коррупции. Кроме того, следует обеспечить эффективную координацию деятельности правоохранительных органов в этой сфере.

С учетом приоритетности данного направления прокурорской деятельности, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным прокурорам и прокурорам специализированных прокуратур рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации и принять меры к усилению борьбы с ней и активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений государственных и муниципальных служащих служебными полномочиями.

Важнейшей задачей надзорной деятельности считать своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий.

2. Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в соответствии с Положением об управлении и иными организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

1) координировать деятельность подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, в том числе по реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. На основе анализа собственной надзорной деятельности, а также информации от других подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и нижестоящих прокуратур осуществлять, привлекая подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

— подготовку информационно-аналитических и других материалов, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и Календарным планом работы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции;

— разработку мероприятий по совершенствованию прокурорского надзора;

2) систематически проверять исполнение законодательства о противодействии коррупции в федеральных органах исполнительной власти, Следственном комитете Российской Федерации с привлечением при необходимости иных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации; *(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 №39)*

3) контролировать работу прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, обеспечить организационное и методическое руководство такой деятельностью, проверять организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной сфере;

4) регулярно обсуждать проблемы правоприменительной практики и межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции на заседаниях Экспертной группы по противодействию коррупции при Межведомственной группе по противодействию преступлениям в сфере экономики;

5) инициировать обсуждение наиболее актуальных вопросов на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

6) на систематической основе проводить обобщение и анализ работы по рассмотрению обращений граждан и организаций по фактам коррупции;

7) принимать участие и обеспечивать работу российской делегации в Группе государств против коррупции (ГРЕКО), способствовать реализации выработанных ею рекомендаций;

8) проводить работу по обеспечению имплементации положений Конвенции ООН против коррупции;

9) оказывать правоохранительным органам иностранных государств практическую помощь в разработке мер по предупреждению коррупции;

10) принимать участие в работе Национального контактного пункта по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности.

3. Главным управлениям и управлениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Феде-

рации к 21 января и 21 июля представлять в пределах своей компетенции и на основе имеющихся материалов в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции информацию по итогам полугода для подготовки доклада Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

— о результатах работы органов прокуратуры по противодействию коррупции, в том числе по вопросам надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при выявлении преступлений, возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также о деятельности координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

— о результатах работы соответствующих правоохранительных органов по борьбе с коррупционными проявлениями.

4. Прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным и иным прокурорам специализированных прокуратур:

1) с целью получения данных о коррупционных проявлениях наладить и поддерживать деловое взаимодействие с общественными организациями, средствами массовой информации, субъектами предпринимательской деятельности. Безотлагательно организовывать проверки сведений о коррупционных правонарушениях и принимать по ним решения о привлечении виновных к установленной законом ответственности, в том числе о привлечении юридических лиц к административной ответственности. Систематически анализировать работу по рассмотрению обращений граждан и организаций по фактам коррупции;

2) в целях совершенствования деятельности по выявлению преступлений коррупционной направленности обеспечить функционирование постоянно действующих рабочих групп из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов, в рамках работы которых планировать и осуществлять совместные целевые профилактические мероприятия, рассматривать ход реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и действующими на поднадзорной территории долгосрочными планами противодействия коррупции;

3) усилить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, включая акты, устанавливающие запреты и ограничения в сфере предпринимательской деятельности, реализации прав и свобод граждан. Добиваться отмены незаконных правовых актов, в том числе посредством обращения в суд;

4) руководствуясь методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. №96, и положениями Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. №400 «Об организации проведения



антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», обеспечить организацию и проведение соответствующей работы, результаты которой анализировать и обобщать не реже одного раза в полугодие;

5) при осуществлении прокурорского надзора уделять особое внимание деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, а также работе подразделений кадровых служб территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 №39)*

6) ежеквартально проводить в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проверки соблюдения законности при получении и документировании информации о коррупционной деятельности, принятии решений по ее проверке и последующей реализации в делах оперативного учета. В целях обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина активнее использовать полномочия по восстановлению нарушенных в ходе оперативно-розыскной деятельности прав и законных интересов физических и юридических лиц, возмещению причиненного вреда. Надзирая за законностью оперативно-розыскной деятельности, исходить из того, что основные усилия сотрудников правоохранительных органов должны быть направлены на выявление и пресечение преступлений, представляющих большую общественную опасность;

7) обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях коррупционной направленности, законностью принимаемых процессуальных решений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовных дел.

При установлении фактов волокиты, принятия незаконных решений, неполноты проверок ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц, а также рассматривать вопрос об ответственности прокурорских работников, не обеспечивающих надлежащий надзор за их деятельностью;

8) осуществляя надзор за расследованием уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, обращать внимание на наличие представлений и принятие других мер по устранению причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям должностных лиц;

9) поручать наиболее квалифицированным работникам поддержание государственного обвинения по делам указанной категории, по особо важным делам поддерживать государственное обвинение лично;

10) взвешенно, с соблюдением прав участников уголовного судопроизводства и положения о недопустимости разглашения данных предварительного следствия информировать общественность о работе органов прокуратуры по противодействию коррупции и конкретных результатах прокурорского надзора.

5. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур:

1) активизировать работу координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, на которых обсуждать актуальные проблемы правоприменительной практики по борьбе с коррупцией.

Копии материалов координационных совещаний и планов работы прокуратур в сфере противодействия коррупции, а также отчетов об исполнении принятых решений (выполнении планов) направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и Главное организационно-инспекторское управление (военным прокурорам представлять соответствующие материалы в Главную военную прокуратуру);

2) незамедлительно информировать управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции о несоответствии законодательству о государственной службе, противодействии коррупции правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, их территориальных подразделений и должностных лиц (транспортным прокурорам информировать также управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере);

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 №39)*

3) в случаях нарушения руководителями территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, территориальных и специализированных подразделений Следственного комитета Российской Федерации законодательства о государственной службе и о противодействии коррупции вносить в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции мотивированные предложения о постановке перед соответствующими федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации вопроса о привлечении руководителей территориальных (специализированных) подразделений к ответственности (транспортным прокурорам направлять соответствующие предложения также в управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере);

*(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 №39)*

4) с привлечением территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, других органов исполнительной власти систематически проверять соблюдение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и (или) муниципальных нужд, в том числе при проведении открытых аукционов в электронной форме. В рамках своей компетенции добиваться соблюдения прозрачности процедур закупок. Принципиально реагировать на факты совершения государственными и муниципальными служащими незаконных действий, которыми причинен ущерб соответствующим бюджетам. Во всех случаях ставить вопрос о привлечении виновных к ответственности, соответствующей характеру их деяний и соразмерной причиненному ими ущербу.

Средствами прокурорского надзора добиваться возмещения причиненного ущерба. Активнее использовать в этих целях право прокурора на обращение в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок;

5) лично контролировать организацию надзора за расследованием наиболее актуальных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности.

Своевременно предпринимать меры к пресечению незаконного воздействия на прокурорских работников с целью повлиять на законность и обоснованность принимаемых по делу решений;

б) о выявленных особо значимых нарушениях закона, влияющих на социально-экономическую ситуацию региона, государства, а также совершенных лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, незамедлительно информировать управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

7) ежеквартально (до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом) докладывать в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции о состоянии прокурорского надзора в указанной сфере. В докладных записках в обязательном порядке отражать:

— анализ состояния законности и борьбы с преступностью, организации прокурорского надзора в указанной сфере;

— данные о результатах оперативно-розыскной деятельности за отчетный период, в том числе по выявлению и пресечению коррупционных преступлений, представляющих большую общественную опасность и совершенных лицами особого правового статуса;

— практику рассмотрения сообщений о коррупционных преступлениях и расследования дел данной категории;

— практику участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (соответствующую информацию с приложением копий судебных постановлений по наиболее значимым делам до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Главное управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами);

— результаты работы органов МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, МЧС России по борьбе с коррупционными преступлениями;

— результаты проведенных за отчетный период совместных с правоохранительными и контролирующими органами мероприятий по профилактике коррупции, в том числе в рамках работы постоянно действующих рабочих групп, предусмотренных подп. 2 п. 4 настоящего Приказа;

— состояние борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, в том числе количество сотрудников правоохранительных органов (с разбивкой по соответствующим ведомствам и категориям), привлеченных к уголовной ответственности за отчетный период, с приведением наиболее типичных примеров;

— результаты работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, предложения по ее совершенствованию и корректировке законодательства;

— выявленные в ходе осуществления прокурорского надзора основные причины и факторы, способствующие коррупции, принятые меры по их устранению;

— проблемы и недостатки в работе по противодействию коррупции, предложения по их решению;

8) в целях упорядочения работы по анализу и рассмотрению обращений, поступающих с официального интернет-портала Генеральной прокуратуры Российской Федерации ([www.genproc.gov.ru/ipriem/corrupt](http://www.genproc.gov.ru/ipriem/corrupt)), обеспечить:

— ведение отдельного учета указанных обращений, контроль за ходом их рассмотрения; сбор, накопление и анализ статистических и иных данных, связанных с разрешением таких обращений;

— по результатам рассмотрения обращений — незамедлительное направление копий принятых актов прокурорского реагирования, а также аналитической и иной информации о разрешении таких обращений в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (военным прокурорам представлять соответствующие материалы в Главную военную прокуратуру).

6. Управлению по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере результаты обобщения практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции ежеквартально (до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом) направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

7. Военным прокурорам:

1) в соответствии с настоящим Приказом и организационно-распорядительными документами заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора обеспечить системный прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в поднадзорных воинских частях, органах и учреждениях;

2) регулярно проверять с привлечением Федеральной службы по оборонному заказу и ее территориальных органов исполнение законодательства о государственном оборонном заказе при организации и осуществлении поставок вооружения, военной, специальной техники и материальных средств для нужд Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

3) регулярно обсуждать проблемы правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции на координационных совещаниях по борьбе с преступностью в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах Российской Федерации;

4) ежеквартально анализировать практику надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Соответствующие доклады (до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом) представлять в отдел надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) Главной военной прокуратуры.

8. Отделу надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) Главной военной прокуратуры результаты обобщения практики прокурорского надзора, предусмотренного подп. 4 п. 7 настоящего Приказа, ежеквартально (до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом) направлять в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

9. Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во взаимодействии с управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции:

1) организовать обучение и повышение квалификации прокурорских работников в сфере противодействия коррупции;

2) своевременно готовить соответствующие методические рекомендации по актуальным направлениям прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе по проведению проверок исполнения данного законодательства.

3) вносить предложения по внедрению в деятельность органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих разумную прозрачность при принятии управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие и взаимодействие с гражданами и организациями в рамках осуществления прокурорского надзора в антикоррупционной сфере.

10. Управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в установленном порядке в срок до 1 августа 2010 г. разработать и направить в соответствующие нижестоящие прокуратуры типовую схему ежеквартальной докладной записки, предусмотренной подп. 7 п. 5 настоящего Приказа, с детализацией разделов, подлежащих отражению; не реже одного раза в год анализировать содержание указанных докладных записок, по итогам вырабатывать предложения по улучшению их качества.

11. Признать утратившим силу Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 1 октября 2008 г. №196 «О совершенствовании организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

12. Опубликовать настоящий Приказ в журнале «Законность».

13. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Буксмана А. Э., заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора Фридинского С. Н. и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ректору Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

**Генеральный прокурор Российской Федерации  
действительный государственный  
советник юстиции**

**Ю. Я. ЧАЙКА**



*Для записей*

*Для записей*

*Учебно-методическое пособие*

РАТЬКОВ Александр Николаевич,  
БАЖИН Алексей Александрович

**ПРОКУРОРСКАЯ СЛУЖБА:  
ОТ УЧРЕЖДЕНИЯ ДО НАШИХ ДНЕЙ**

Редактор — Д. В. Нефёдов  
Верстка и дизайн — Д. В. Нефёдов  
Корректор — П. В. Багров

---

ООО «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону,  
ул. 13-я линия, 34, оф. 407, тел. (863) 241-37-43, факс (863) 220-38-27,  
e-mail: profpress@aanet.ru.

---

Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Сдано в набор 20.02.2013.  
Подписано в печать 26.05.2013. Формат 64x80/16. Бумага офсетная.  
Печать цифровая. Гарнитура LiteraturnayaC. Усл. печ. л. 19,5. Тираж 100 экз.

---

ISBN 978-5-905468-11-7



9 785905 468117