

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра уголовного права и криминологии

М. Н. Каплин

Прокурорский надзор

Методические указания

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета для студентов,
обучающихся по направлению Юриспруденция*

Ярославль
ЯрГУ
2014

УДК 347.963(072)
ББК Х629.12я73
К20

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2014 года*

Рецензент
кафедра уголовного права и криминологии ЯрГУ

Каплин, Михаил Николаевич.
К20 Прокурорский надзор : методические указания
/ М. Н. Каплин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. –
Ярославль : ЯрГУ, 2014. – 72 с.

Методические указания служат руководством к изучению курса прокурорского надзора.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 030600.62, 030501.65 Юриспруденция (дисциплина «Прокурорский надзор», цикл Б3), очной и очно-заочной форм обучения.

УДК 347.963(072)
ББК Х629.12я73

© ЯрГУ, 2014

Тема 1. **Общая характеристика прокурорского права**

1. Понятие, предмет, метод и структура прокурорского права.
2. Принципы прокурорского права.
3. Источники прокурорского права.

Источники

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 02.04.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

2. Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2009 № 341 (ред. от 28.02.2014) «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации».

1. Понятие, предмет, метод и структура прокурорского права

Прокурорское право – совокупность норм, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры РФ.

Данный ***термин*** не является общепринятым, в литературе встречаются другие (менее удачные с точки зрения формы и содержания) обозначения: «прокурорско-надзорное право», «прокурорское надзорно-охранительное право», «право прокурорского надзора», «прокурорский надзор как отрасль права».

Место прокурорского права в системе права: оно представляет собой комплексный институт российского права, включая в себя 1) «ядро» – нормы Закона о прокуратуре и 2) нормы фундаментальных отраслей (УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ и др.), касающиеся прокурора. По этому поводу имеются другие (более уязвимые) точки зрения: прокурорское право является самостоятельной отраслью права; прокурорское право существует только как отрасль законодательства, в системе права такое образование отсутствует.

Предмет прокурорского права составляют две группы общественных отношений:

1) отношения между прокуратурой и другими субъектами: органами государственной власти, местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями (*внешние отношения*). Их содержание: прокурор осуществляет надзор за указанными субъектами, а также иным образом взаимодействует с ними;

2) отношения между должностными лицами и подразделениями прокуратуры (*внутренние отношения*). Данные отношения носят организационный характер, они обеспечивают выполнение прокуратурой своих функций.

Метод прокурорского права определяется двумя характеристиками:

1) прокурорские правоотношения – отношения *субординации (власти – подчинения)*; поднадзорные субъекты обязаны выполнять законные требования прокурора, нижестоящие прокуроры подчиняются нижестоящим. Особенность прокурорской власти во внешних отношениях – ее ограниченный характер: по общему правилу прокурор не устраняет нарушения закона, а лишь требует их устранения;

2) нормы прокурорского права носят *императивный характер*, то есть предписывают прокурору и другими участниками прокурорских правоотношений определенный вариант поведения, не предоставляя усмотрения в выборе его вариантов.

Структура прокурорского права – три части:

а) первая (общая) часть закрепляет цели, задачи, принципы, функции и структуру прокуратуры (разделы I и II Закона о прокуратуре);

б) вторая часть регламентирует осуществление прокуратурой конкретных функций: надзора, уголовного преследования, участия в суде и т. д. (разделы III и IV Закона о прокуратуре);

в) третья часть регламентирует службу в органах прокуратуры (раздел V Закона о прокуратуре). Данная часть в рамках настоящего курса специально не изучается.

Важнейший источник прокурорского права – Закон о прокуратуре состоит из семи разделов и приложения; раздел III имеет деление на главы (1–4). Статьи закона могут делиться на пункты (имеют нумерацию арабскими цифрами: 1, 2, 3, ...) и абзацы (без нумерации).

2. Принципы прокурорского права

Принципы прокурорского права – это основополагающие идеи, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры РФ. Четыре таких принципа закреплены в ст. 4 Закона о прокуратуре.

1. Принцип единства и централизации. Прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Данный принцип выражается в конкретных положениях Закона о прокуратуре:

а) порядок назначения прокуроров на должность, их подчиненность (ст. 13 Закона о прокуратуре);

б) запрет создания и деятельности на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ (п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре).

2. Принцип независимости. Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений.

Данный принцип выражается в конкретных положениях Закона о прокуратуре:

а) запрет прокурорам работникам быть членами органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений с политическими целями; совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности (п. 3–5 ст. 4 Закона о прокуратуре);

б) запрет вмешательства в деятельность прокурора (ст. 5 Закона о прокуратуре);

в) порядок привлечения прокуроров к уголовной и административной ответственности (ст. 42 Закона о прокуратуре);

г) меры правовой защиты и социальной поддержки прокуроров (ст. 45 Закона о прокуратуре).

3. Принцип законности. Органы прокуратуры осуществляют полномочия в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. В связи с тем что законность является так-

же целью прокуратуры (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре), данный принцип имеет главенствующее значение.

Данный принцип выражается в конкретных положениях Закона о прокуратуре:

а) требования к лицам, назначаемым на должность прокуроров (ст. 40.1 Закона о прокуратуре);

б) право обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору (ст. 10 Закона о прокуратуре).

4. Принцип гласности. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Данный принцип выражается в конкретных положениях Закона о прокуратуре:

а) прокуратура информирует органы государственной власти и местного самоуправления, а также население о состоянии законности (ст. 4 Закона о прокуратуре);

б) Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре);

в) сообщения о назначении прокуроров на должность публикуются в печати (п. 6 ст. 12, п. 3 ст. 13 Закона о прокуратуре).

Перечисленные принципы образуют определенную **систему (иерархию)**: основной принцип – законность, остальные (единство, независимость, гласность) направлены на обеспечение законности.

3. Источники прокурорского права

Правовые основы деятельности прокуратуры РФ названы в ст. 3 Закона: Конституция РФ, Закон о прокуратуре и другие федеральные законы, международные договоры РФ. В действительности таких источников больше.

1. Конституция РФ. Прокуратуре непосредственно посвящена ст. 129 Конституции РФ, расположенная в гл. 7 «Су-

дебная власть и прокуратура»; кроме того, прокуратура упоминается еще в четырех статьях Основного закона. Конституцией РФ урегулированы следующие вопросы: а) порядок назначения прокуроров всех уровней (ст. 129, 83, 102); б) нахождение прокуратуры в ведении РФ (ст. 71); в) полномочие Генерального прокурора РФ вносить представление о лишении неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Отдельные полномочия прокурора предусматривают **федеральные конституционные законы** («О Конституционном Суде РФ», «О Верховном Суде РФ», «О чрезвычайном положении» и др.).

2. Международные договоры. Закрепляют полномочия прокуратуры в рамках международного сотрудничества по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью (например, «Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам», заключенная в г. Минске 22.01.1993).

3. Федеральные законы. К ним относятся Закон о прокуратуре, УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, УИК РФ, КоАП РФ, другие федеральные законы. Функции прокуратуры могут устанавливаться только федеральными законами (п. 1 ст. 1, абз. 2 ст. 3 Закона о прокуратуре).

4. Указы Президента РФ. В соответствии с нормами Закона о прокуратуре (п. 2 ст. 8, п. 6 ст. 41) Президентом РФ утверждаются Положение о координации деятельности по борьбе с преступностью и Положение о классных чинах прокурорских работников.

5. Постановления Правительства РФ. В соответствии со ст. 44 Закона о прокуратуре должностные оклады прокурорским работникам устанавливаются Правительством РФ по представлению Генерального прокурора РФ (Постановление Правительства РФ от 30.07.2005 № 467 (ред. от 03.02.2012) «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации»).

6. Законы субъектов РФ. В соответствии с п. 1 ст. 13 Закона о прокуратуре субъекты РФ определяют органы власти субъекта

РФ, осуществляющие согласование кандидатуры на должность прокурора субъекта РФ (например, в соответствии с п. 7 ст. 26 Устава Ярославской области согласование назначения на должность прокурора Ярославской области оформляется постановлением Ярославской областной Думы). Кроме того, некоторые субъекты РФ предоставляют прокурорам соответствующего уровня право законодательной инициативы в представительном органе данного субъекта РФ (например, ст. 27 Устава Ярославской области).

7. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 72 Устава города Ярославля правом внесения проектов решений в муниципалитет города (правом правотворческой инициативы) обладает прокурор города Ярославля.

8. Нормативно-правовые акты Генерального прокурора РФ. В соответствии с п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ издает о приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ. Согласно п. 2 ст. 30 Закона о прокуратуре, указания Генерального прокурора РФ по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Вопросы для обсуждения

1. В чем сходство и различие норм прокурорского и административного права?

2. Можно ли считать прокурорское право отраслью российского права?

3. Имеются ли в организации и деятельности прокуратуры демократические начала? Имеет ли прокурорский работник право выражать и защищать свое мнение по поводу материалов, рассматриваемых прокуратурой?

4. Насколько обоснованными являются положения Конституции РФ и Федерального закона «О прокуратуре РФ» о необходимости согласования кандидатуры прокурора субъекта РФ с органами власти субъекта РФ?

Тема 2. Назначение российской прокуратуры

1. История российской прокуратуры.
2. Понятие, цели и задачи прокуратуры.
3. Функции прокуратуры.
4. Отрасли прокурорского надзора.
5. Прокуратура в системе государственных органов.

Источники

1. Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981.

1. История российской прокуратуры

В истории развития российской прокуратуры выделяют четыре этапа: 1) с 1722 по 1864 г.; 2) с 1864 по 1917 г.; 3) с 1917 по 1991 г.; 4) с 1991 г. по настоящее время.

Указом Петра I от **12 января 1722 г.** были учреждены должности Генерал-прокурора и обер-прокурора при Сенате, прокуроров – при коллегиях. В дальнейшем были созданы должности прокуроров провинций и прокуроров в надворных судах. Прокуратура осуществляла надзор за законностью деятельности государственных органов. При Екатерине II в 1775 г. были детально регламентированы полномочия губернских прокуроров как представителей верховной власти на местах. В 1802 г. с учреждением системы министерств Генерал-прокурор стал одновременно министром юстиции.

В соответствии с Судебными уставами **1864 г.** прокуроры учреждались при всех судебных палатах и окружных судах, обер-прокуроры состояли при Сенате. Основным направлением деятельности прокуратуры становилось уголовное преследование, кроме того, прокурор осуществлял надзор за органами предварительного следствия и по арестантским делам. Иными словами, прокурорский надзор ограничивался исключительно судебной сферой. Однако судебная реформа шла медленно, в связи с чем параллельно с судебной прокуратурой до 1890-х годов продолжала существовать губернская прокуратура.

После Октябрьской революции Декретом о суде № 1 от 24 ноября **1917 г.** органы прокуратуры были ликвидированы. Надзор за законностью осуществляли различные учреждения Советского государства, что не способствовало его эффективности.

28 мая 1922 г. на III сессии ВЦИК было принято Положение о прокурорском надзоре, в соответствии с которым была создана советская прокуратура. На прокуратуру возлагались четыре функции, которые существуют и в настоящее время: 1) надзор за законностью органов власти, организаций, частных лиц; 2) наблюдение за деятельностью органов следствия, дознания, ГПУ; 3) поддержание обвинения в суде; 4) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражу. Прокуратура учреждалась в составе Народного комиссариата юстиции, ее возглавлял в качестве Прокурора республики нарком юстиции.

После образования СССР в 1923 г. была образована Прокуратура Верховного Суда СССР. В 1933 г. вместо нее была учреждена Прокуратура СССР, ей подчинялись прокуратуры союзных республик, остававшиеся в системе народных комиссариатов юстиции республик. Только в 1936 г. прокуратуры союзных республик были непосредственно подчинены Прокурору СССР, процесс централизации прокуратуры завершился.

19 марта 1946 г. Верховный Совет СССР принял закон о присвоении Прокурору СССР наименования «Генеральный прокурор СССР».

24 мая 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР.

30 ноября 1979 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О прокуратуре СССР», тем самым нормативно-правовое регулирование деятельности прокуратуры было поднято на самый высокий уровень.

После распада СССР в **1991 г.** на базе действовавших на территории РСФСР органов прокуратуры была создана единая система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному прокурору РСФСР.

17 января 1992 г. Верховным Советом РФ был принят Закон РФ «О прокуратуре РФ», с изменениями действующий до настоящего времени (с 1995 г. – Федеральный закон «О прокуратуре РФ»).

В 2007 г. на базе следственного аппарата прокуратуры был создан Следственный комитет при прокуратуре РФ, в 2011 г. под наименованием «Следственный комитет РФ» он отделился от прокуратуры и стал самостоятельным правоохранительным органом.

В 2014 г. в Конституцию РФ были внесены изменения: гл. 7 «Судебная власть» получила название «Судебная власть и прокуратура»; ст. 129 закрепила участие Президента РФ в назначении не только Генерального прокурора РФ, но и его заместителей, прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров.

Таким образом, исторически российская прокуратура строилась в соответствии с двумя моделями: 1) прокуратура надзорного типа (1722–1864 гг.); 2) прокуратура обвинительного типа (1864–1917 гг.). Прокуратура советского периода и современная прокуратура представляют собой прокуратуру смешанного (надзорно-обвинительного) типа.

В юридической науке продолжается дискуссия сторонников различных моделей прокуратуры (основной пункт разногласий – общий надзор), при этом большинство специалистов признают необходимость реформирования данного органа, а Конституция РФ не закрепляет конкретных функций прокуратуры. В таких условиях следует ожидать дальнейших изменений статуса прокуратуры РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 29.12.1995 № 1329 день 12 января отмечается как День работника прокуратуры РФ.

2. Понятие, цели и задачи прокуратуры

Термин «прокуратура» происходит от лат. *procurare* – заботиться, ведать чем-либо.

Прокуратура РФ (п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре) – это система федеральных органов, осуществляющих надзор за исполнением законов и выполняющих иные функции, направленные на обеспечение законности.

Под ***целями*** прокуратуры следует понимать идеальные результаты, на достижение которых направлена ее деятельность. Указанные цели определены в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре:

1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Иными словами, целью прокуратуры выступает *законность* – режим строгого исполнения законов всеми субъектами права (данная цель представляется идеалом, к которому можно бесконечно приближаться);

2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Очевидно, что вторая цель охватывается первой, однако ее самостоятельная постановка необходима, поскольку ориентирует прокуратуру не на выявление формальных нарушений законов (что иногда происходит на практике в погоне за статистическими показателями), а на защиту конкретных прав и интересов.

В пункте 4 статьи 17 Закона о прокуратуре говорится об ответственности Генерального прокурора РФ за выполнение *задач*, возложенных на органы прокуратуры, однако их специального перечня закон не содержит. Тем не менее такие задачи можно выделить при анализе текста закона:

1) выявление нарушений законов (реализуется при рассмотрении обращений, содержащих сведения о нарушении законов, при проведении прокурорской проверки);

2) устранение нарушений законов, восстановление нарушенных прав и интересов (реализуется путем предъявления соответствующих требований, отмены правовых актов);

3) привлечение виновных к установленной законом ответственности (прокурор сам возбуждает дела об административных правонарушениях, требует привлечения виновных к уголовной, дисциплинарной, материальной ответственности, обращается в суд);

4) предупреждение нарушений законов (прокурор предостерегает о недопустимости нарушений законов, требует устранения причин и условий правонарушений, изучает проекты нормативных актов).

3. Функции прокуратуры

Функции прокуратуры – это закрепленные федеральным законом основные направления деятельности прокуратуры по обе-

спечению законности, характеризующиеся определенным комплексом полномочий прокурора в конкретной сфере общественных отношений.

Признаки функций:

1) функции закреплены федеральным законом: они прямо названы в законе, регламентированы в отдельной статье, главе или разделе Закона о прокуратуре;

2) функции направлены на достижение целей прокуратуры – обеспечение законности;

3) функции – это лишь основные направления деятельности прокуратуры; помимо функций, существуют другие направления деятельности (например, международное сотрудничество, взаимодействие со средствами массовой информации);

4) функции характеризуются предметом воздействия – определенной сферой общественных отношений (деятельность государственных, муниципальных органов и юридических лиц, сфера правосудия, правотворчества т. п.);

5) функции выражаются в конкретных полномочиях прокурора (содержание функции).

В статье 1 Закона о прокуратуре закреплены ***шесть функций*** прокуратуры.

1. Надзор за исполнением законов считается основной функцией прокуратуры, выражается: 1) в проверке прокурором исполнения законов поднадзорными органами; 2) в применении к ним мер прокурорского реагирования. Прокурорский надзор, в отличие от других видов государственного контроля (надзора): 1) осуществляется от имени Российской Федерации; 2) носит универсальный характер, поскольку охватывает соблюдение всех законов, а не определенной их части; 3) касается соблюдения в первую очередь законов, а не подзаконных актов; 4) включает в свой предмет деятельность органов государственного контроля (надзора).

2. Уголовное преследование реализуется в следующих полномочиях прокурора: 1) он может инициировать уголовное преследование; 2) руководит в ограниченных пределах предварительным расследованием; 3) участвует в рассмотрении судом в ходе досудебного производства вопросов об ограничении кон-

ституционных прав граждан; 4) утверждает обвинительное заключение (акт, постановление) и направляет дело в суд. Уголовное преследование в ходе судебного производства входит в содержание другой функции (участие прокурора в суде).

3. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью реализуется в следующих формах: прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия.

4. Участие в производстве по делам об административных правонарушениях реализуется в следующих полномочиях: 1) прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях; 2) участвует в его рассмотрении; 3) опротестовывает постановление по делу. При этом прокурор в соответствии с КоАП РФ не наделен правом проводить административное расследование, в связи с чем наименование данной функции в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре является некорректным.

5. Участие в рассмотрении дел судами. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством: 1) участвует в рассмотрении уголовных и гражданских дел судами общей юрисдикции, а также в рассмотрении дел арбитражными судами, защищая при этом публичные интересы; 2) обжалует противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

6. Участие в правотворческой деятельности выражается в следующих полномочиях: 1) прокурор вносит в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов; 2) прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (ст. 9.1 Закона о прокуратуре).

4. Отрасли прокурорского надзора

Как следует из содержания п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, функция надзора является неоднородной, она делится на подфункции, именуемые отраслями прокурорского надзора.

Отрасль прокурорского надзора – это обособленное направление надзорной деятельности прокуратуры, характеризующееся наличием самостоятельного предмета надзора и специфических полномочий прокурора (метода надзора). Формальным признаком отрасли является ее регламентация в специальной главе Закона о прокуратуре.

В пункте 2 статьи 1 Закона о прокуратуре названы пять разновидностей надзорной функции, однако только *три* из них обладают признаками отрасли прокурорского надзора.

1. Надзор за исполнением законов федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями («общий надзор»). Данная отрасль охватывает:

а) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина вышеперечисленными субъектами, поскольку у данного направления надзора отсутствует особый предмет (нарушение права и свобод – частный случай нарушения закона) и специфический метод (полномочия прокурора, перечисленные в ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре, практически ничем не отличаются);

б) надзор за исполнением законов судебными приставами, поскольку у данного направления надзора отсутствует специальная законодательная регламентация.

2. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие («надзор за следствием, дознанием и ОРД», «следственный надзор»).

3. Надзор за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими наказание и применяющими назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу («надзор за исполнением наказаний и иных мер принуждения», «пенитенциарный надзор»).

Последние две отрасли являются **специальными** по отношению к общему надзору. Их выделение обусловлено специфи-

кой предмета надзора: а) закрытостью соответствующих общественных отношений; б) наличием существенных ограничений прав и свобод человека. Это требует особых методов прокурорского надзора: прокурору предоставляются полномочия властно-распорядительного характера в отношении поднадзорных органов.

5. Прокуратура в системе государственных органов

Стоящие перед прокуратурой цели обусловили ее особый статус:

1) прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов от имени Российской Федерации;

2) прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, являясь самостоятельной и независимой структурой (гл. 7 Конституции РФ называется «Судебная власть и прокуратура»);

3) назначение Генерального прокурора РФ на должность и освобождение его от должности осуществляется высшими органами государственной власти РФ – Президентом РФ и Советом Федерации РФ;

4) прокуратура взаимодействует со всеми ветвями власти, обеспечивая законность их деятельности.

1. **Взаимодействие прокуратуры с законодательной властью:**

а) Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации РФ; Генеральный прокурор РФ представляет палатам Федерального Собрания РФ ежегодный доклад о состоянии законности и правопорядка и проделанной работе по их укреплению;

б) Генеральный прокурор РФ вправе присутствовать на заседаниях Федерального Собрания РФ; обращаться с предложениями по совершенствованию законодательства; Генеральный прокурор РФ вносит представление о лишении членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ неприкосновенности.

2. Взаимодействие прокуратуры с **исполнительной властью**:

а) прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ);

б) прокуратура сотрудничает с органами исполнительной власти по вопросам борьбы с преступностью и нарушениями законов.

3. Взаимодействие прокуратуры с **судебной властью**:

а) прокурор участвует в рассмотрении дел судами, обжалует незаконные и необоснованные судебные постановления;

б) суд рассматривают жалобы на действия (бездействие) и решения прокуроров; Верховный Суд РФ принимает заключение о наличии в действиях Генерального прокурора РФ признаков преступления.

Вопросы для обсуждения

1. Какие исторические модели прокуратуры существовали в России?

2. Может ли прокуратура относиться к одной из трех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной)? Можно ли считать прокуратуру элементом «президентской власти»? Можно ли считать прокуратуру РФ одним из элементов системы сдержек и противовесов?

3. Каким образом прокуратура взаимодействует с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления?

4. Каковы тенденции и перспективы развития российской прокуратуры?

Тема 3. Система органов и учреждений прокуратуры

1. Общая характеристика прокурорской системы.
2. Генеральная прокуратура РФ.
3. Территориальные прокуратуры.
4. Специализированные прокуратуры.

Источники

1. Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 28.01.2014) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».
2. Приказ Генпрокуратуры России от 12.3.2008 № 39 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением».

1. Общая характеристика прокурорской системы

Согласно пункту 1 статьи 11 Закона о прокуратуре прокурорскую систему составляют два типа элементов: органы и учреждения прокуратуры.

1. Органы прокуратуры непосредственно осуществляют функции прокуратуры РФ, их система является трехзвенной:

- 1) Генеральная прокуратура РФ;
- 2) прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуратуры;
- 3) прокуратуры городов, районов, другие территориальные и приравненные к ним специализированные прокуратуры.

Основным принципом построения органов прокуратуры является территориальный (прокуратуры субъектов РФ, городов, районов, другие территориальные прокуратуры). Для обеспечения эффективности надзора в специфических сферах общественных отношений организуются *специализированные* прокуратуры (по предметному принципу). В настоящее время существует пять видов специализированных прокуратур:

- 1) военная прокуратура;

- 2) транспортные прокуратуры;
- 3) природоохранные прокуратуры;
- 4) прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях;
- 5) прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах.

Специализированные прокуратуры приравниваются по статусу к прокуратурам субъектов РФ, городов, районов.

В период с 2007 по 2011 г. в систему прокуратуры входили *следственные органы* Следственного комитета при прокуратуре РФ, в настоящее время Следственный комитет РФ – самостоятельный правоохранительный орган.

2. Учреждения прокуратуры обеспечивают деятельность органов прокуратуры, к их числу относятся:

- 1) научные и образовательные учреждения (Академия Генеральной прокуратуры РФ, включающая в себя три образовательных института и один научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка);

- 2) редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами (редакция журнала «Законность»).

2. Генеральная прокуратура РФ

Генеральная прокуратура РФ – это высшее звено прокурорской системы, представляющее собой аппарат Генерального прокурора РФ.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ, срок его полномочий – пять лет. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности в таком же порядке (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ).

Полномочия Генерального прокурора РФ:

- 1) руководит системой прокуратуры, издает обязательные для всех работников правовые акты;

- 2) определяет структуру прокуратуры, штатную численность и полномочия подчиненных органов;

3) несет ответственность за выполнение возложенных на прокуратуру задач.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы, образуемые в соответствии со сложившимися направлениями деятельности прокуратуры. Кроме того, в 2000 г. были учреждены управления Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам, расположенные в центрах данных округов и возглавляемые заместителями Генерального прокурора РФ (в настоящее время их восемь). Данные управления фактически представляют собой еще одно звено в прокурорской системе.

Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров РФ (ст. 2 Закона о прокуратуре). Генеральная прокуратура РФ выпускает специальные издания (ч. 5 ст. 1 Закона о прокуратуре).

3. Территориальные прокуратуры

Прокуратуры субъектов РФ возглавляют соответствующие прокуроры, которые в соответствии с ч. 3 ст. 129 Конституции РФ:

а) назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ;

б) освобождаются от должности Президентом РФ.

Согласование кандидатуры прокурора субъекта РФ осуществляется органами власти субъектов РФ, определяемыми данными субъектами РФ. В одних регионах это законодательные органы (Ярославская область), в других – законодательные и исполнительные органы (Архангельская область).

Прокуроры субъектов подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ.

Первый заместитель и заместители прокуроров субъектов РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Полномочия прокуроров субъектов РФ:

1) руководят деятельностью прокуратур городов и районов, издают правовые акты, обязательные для всех подчиненных работников;

2) могут вносить изменения в штатные расписания подчиненных прокуратур в пределах установленной численности и фонда оплаты труда.

Структуру прокуратур субъектов РФ составляют управления и отделы, образованные в соответствии со сложившимися направлениями деятельности прокуратуры.

Прокуратуры городов и районов возглавляют соответствующие прокуроры, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Генеральным прокурором РФ. Городские прокуратуры бывают двух видов:

1) прокуратуры городов с районным делением (например, прокуратура города Ярославля); осуществляют руководство деятельностью прокуратур районов (ст. 19 Закона о прокуратуре);

2) прокуратуры городов, не имеющих такого деления (например, Рыбинская городская прокуратура Ярославской области).

Прокуратуры городов без районного деления и районные прокуратуры составляют низовое звено прокурорской системы, на них ложится основная нагрузка по выполнению функций прокуратуры.

Существование **других территориальных прокуратур** обусловлено особенностями административно-территориального устройства некоторых субъектов РФ. Так, например, в г. Москве существуют прокуратуры административных округов (приравнены к прокуратурам городов с районным делением), им подчиняются межрайонные прокуратуры (приравнены к прокуратурам районов). В Республике Якутии существуют прокуратуры улусов (национальное название районов).

4. Специализированные прокуратуры

Военная прокуратура. Подсистема военной прокуратуры привязана к структуре Вооруженных Сил, ВМФ и других воинских формирований РФ. Данная подсистема является трехзвенной:

1) Главная военная прокуратура (является структурным подразделением Генеральной прокуратуры РФ, возглавляется заместителем Генпрокурора РФ – Главным военным прокурором);

2) приравненные к прокуратурам субъектов военные прокуратуры военных округов (Западного, Центрального, Южного, Восточного), флотов (Балтийского, Северного, Тихоокеанского) и другие военные прокуратуры (Московская городская военная прокуратура, Военная прокуратура РВСН);

3) приравненные к прокуратурам городов и районов военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры.

В Ярославской области существует на правах районной Военная прокуратура Ярославского гарнизона, подчиняется прокуратуре Западного военного округа.

Компетенция военных прокуратур: надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями, учреждениями и организациями Министерства обороны РФ, других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

По решению Генерального прокурора РФ военная прокуратура может осуществлять функции прокуратуры: 1) в местах, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры; 2) за пределами РФ, где в соответствии с международными договорами находятся войска РФ (п. 1 ст. 46 Закона о прокуратуре).

Транспортные прокуратуры. В настоящее время транспортные прокуратуры образуют свою подсистему, замыкающуюся на Управление Генеральной прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах:

1) транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ (восемь: Северо-Западная, Московская

межрегиональная, Южная, Приволжская, Уральская, Западно-Сибирская, Восточно-Сибирская, Дальневосточная);

2) транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам районов, подчиняются первым.

На территории Ярославской области дислоцирован отдел Северо-Западной транспортной прокуратуры (г. Санкт-Петербург), ей подчиняется Ярославская транспортная прокуратура.

Компетенция транспортных прокуратур: надзор за исполнением законов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта и в таможенной сфере.

Природоохранные прокуратуры. В субъектах РФ действуют межрайонные природоохранные прокуратуры (на правах районных), существует два варианта их подчинения:

1) по общему правилу подчиняются прокурорам соответствующих субъектов РФ;

2) прокуратуры, расположенные в бассейне р. Волги, подчиняются Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре (расположена в г. Тверь), действующей на правах прокуратуры субъекта РФ.

На территории Ярославской области действует Ярославская межрайонная природоохранная прокуратура, подчиненная Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре.

Компетенция природоохранных прокуратур: надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях действуют на правах районных и подчиняются прокурорам субъектов РФ.

На территории Ярославской области действует Ярославская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Компетенция прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях: надзор за исполнением законов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах:

1) по общему правилу имеют статус районных и подчиняются прокурорам соответствующих субъектов РФ;

2) прокуратура ЗАТО г. Межгорье и прокуратура комплекса «Байконур» имеют статус прокуратур субъекта РФ и подчиняются непосредственно Генеральному прокурору РФ.

В Ярославской области данный вид прокуратур не представлен.

Компетенция прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах: надзор за исполнением законов субъектами оборонно-промышленного комплекса, в том числе в закрытых административно-территориальных образованиях и обособленных военных городках.

Вопросы для обсуждения

1. Какие правовые механизмы обеспечивают единство прокурорской системы?

2. Какова компетенция территориальных прокуроров различного уровня?

3. Чем обусловлено существование специализированных прокуратур? Какие специализированные прокуратуры существуют на основании закона, а какие – на основании решений Генерального прокурора РФ?

4. Может ли одна организация одновременно подпадать под компетенцию различных прокуратур (территориальной и специализированной, различных специализированных прокуратур)?

Тема 4. Субъекты прокурорских правоотношений

1. Понятие и правовой статус прокурора.
2. Правовой статус других участников прокурорских правоотношений.

Источники

1. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

2. Приказ Генпрокуратуры России от 17.03.2010 № 114 (ред. от 22.04.2011) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации».

1. Правовой статус прокурора

Понятие «прокурор» используется в законодательстве в двух значениях:

1) прокурор как руководитель прокуратуры соответствующего уровня: Генеральный прокурор РФ, прокурор субъекта РФ, города, района;

2) прокурор как должностное лицо прокуратуры, выполняющее возложенные на прокуратуру функции: Генеральный прокурор РФ, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора РФ, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов (ст. 54 Закона о прокуратуре).

Полномочия прокурора:

1) прокурор рассматривает и разрешает заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов (ст. 10 Закона о прокуратуре). Порядок и сроки рассмотрения определены Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45;

2) прокурор проводит проверки исполнения законов, для чего посещает поднадзорные организации, затребует необходимые документы, информацию, вызывает граждан для дачи объяснений, требует выделения специалистов и проведения проверок. Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии представляются по требованию прокурора безвозмездно;

3) прокурор требует устранения нарушений законов (в форме протеста, представления, требования);

4) прокурор принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения;

5) прокурор вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, законодательных и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 7 Закона о прокуратуре).

Прокурор обязан соблюдать законодательство, надлежащим образом исполнять свои служебные обязанности, в противном случае он подлежит дисциплинарной ответственности (41.7 Закона о прокуратуре).

2. Правовой статус других участников прокурорских правоотношений

Участниками прокурорских правоотношений, помимо прокурора, выступают граждане, должностные лица и организации в следующем качестве:

1) лицо, обратившееся в прокуратуру (заявитель);

2) лицо, в отношении которого проводится прокурорская проверка;

3) лицо, обязанное содействовать проведению прокурорской проверки (гражданин, вызванный для дачи объяснений, адресат запроса или иного требования прокурора).

Указанные лица вправе:

1) обращаться в прокуратуру с заявлениями, жалобами и иными обращениями о нарушении законов. Пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются, запрещается (ст. 10 Закона о прокуратуре);

2) требовать мотивированного ответа на свое заявление, жалобу и иное обращение (ст. 10 Закона о прокуратуре);

3) знакомиться с материалами проверки, если эти материалы непосредственно затрагивают их права и свободы (ч. 4 ст. 5 Закона о прокуратуре). Не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления документы, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

4) обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору или в судебном порядке. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору;

5) получать квалифицированную юридическую помощь, пользоваться услугами адвоката (ст. 48 Конституции РФ).

Указанные лица обязаны выполнять законные требования прокурора и являться к нему для дачи объяснений (ст. 6 Закона о прокуратуре), за невыполнение указанных требований установлена административная ответственность (ст. 17.7 КоАП РФ).

Вопросы для обсуждения

1. Какие элементы правового статуса прокурора можно выделить?

2. Какие права иных участников прокурорских правоотношений необходимо закрепить в Законе о прокуратуре?

3. Обладает ли лицо, в отношении которого проводится прокурорская проверка, правом на защиту?

4. Какие признаки включает в себя состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ?

Тема 5. **Общий надзор**

1. Предмет общего надзора.
2. Полномочия прокурора по общему надзору.
3. Правовые акты общего надзора.

Источники

1. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
2. Указание Генпрокуратуры России от 06.07.1999 № 39/7 (ред. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

1. Предмет общего надзора

Рассматриваемая отрасль регламентирована гл. 1 («Надзор за исполнением законов») и гл. 2 («Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина») раздела III **Закона о прокуратуре**. В теории и практике прокурорского надзора широко используется термин «общий надзор».

Предмет общего надзора определен в ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре, там содержится перечень поднадзорных прокурору субъектов и требования к их деятельности.

Поднадзорные субъекты:

1) федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Правительство РФ не поднадзорно прокурору, в случае несоответствия его постановлений Конституции РФ и федеральным законам Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона);

2) представительные и исполнительные органы власти субъектов РФ;

3) органы местного самоуправления;

4) коммерческие и некоммерческие организации.

По смыслу закона деятельность *физических лиц (граждан)* не входит в предмет общего надзора, однако на практике про-

курор реагирует на нарушения закона индивидуальными предпринимателями, возможно также направление предостережения иным лицам, готовящим акты экстремизма (ст. 25.1 Закона).

Поднадзорные субъекты обязаны:

- 1) соблюдать Конституцию РФ;
- 2) исполнять законы, действующие на территории РФ, под которыми понимаются: а) федеральные законы и б) не противоречащие им законы субъектов РФ;
- 3) издавать правовые акты, соответствующие закону;
- 4) соблюдать права и свободы человека и гражданина.

Спорным является вопрос о надзоре за соблюдением *подзаконных нормативных актов*. По буквальному смыслу Закона прокурор осуществляет надзор за соблюдением только законов. Однако на практике прокуроры реагируют и на нарушения подзаконных актов, квалифицируя это как нарушения законов, в развитие которых данные акты приняты.

Пределы общего надзора обозначены в п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры: а) не подменяют иные государственные органы и б) не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. В частности, п. 8.5 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 требует исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан.

В рамках общего надзора осуществляются: надзор исполнением законов судебными приставами (п. 4 ст. 19 Федерального закона «О судебных приставах») и надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (ст. 24.6 КоАП РФ).

Не входит в предмет общего надзора: а) уголовно-процессуальная и оперативно-розыскная деятельность правоохранительных органов, б) исполнение наказаний и иных мер принуждения (предмет специальных отраслей надзора – гл. 3 и 4 раздела III Закона о прокуратуре).

Основные направления общего надзора обозначены в п. 2 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.

2. Полномочия прокурора по общему надзору

Полномочия прокурора по общему надзору закреплены в ст. 22 Закона о прокуратуре, они подразделяются на две группы.

1. Полномочия, направленные на выявление нарушений законов. Прокурор:

1) проверяет исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона (п. 1 ст. 22, п. 2 ст. 21 Закона). Данное положение ограничивает инициативу прокурора при решении вопроса о проведении общенадзорной проверки. В то же время Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 предписывает осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, независимо от поступления информации о нарушениях законности (п. 3);

2) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входит на территории и в помещения поднадзорных органов;

3) требует от поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии представляются по требованию прокурора безвозмездно;

4) требует выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

5) требует проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Поднадзорные органы обязаны приступить к выполнению данных требований незамедлительно;

6) вызывает должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

2. Полномочия, направленные на устранение нарушений законов. Прокурор:

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

2) вносит представление об устранении нарушений закона;

3) возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности (уголовной, дисциплинарной, материальной);

4) предостерегает о недопустимости нарушения закона;

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

согласно ст. 27 Закона о прокуратуре в случае нарушения прав и свобод человека гражданина прокурор также:

6) предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших;

7) разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод.

3. Правовые акты общего надзора

Полномочия прокурора по устранению нарушений законов реализуются в форме вынесения актов прокурорского реагирования. Закон о прокуратуре устанавливает **четыре вида** таких актов в сфере общего надзора: протест, представление, постановление, предостережение. Они отличаются основанием для их вынесения и характером требований.

Протест прокурора (ст. 23 Закона о прокуратуре) – акт прокурорского реагирования, содержащий требование отмены или изменения противоречащего закону правового акта поднадзорного субъекта.

Основание для принесения протеста: издание поднадзорным субъектом правового акта, противоречащего закону. При этом речь идет о правовом акте как нормативного, так и ненормативного характера.

Порядок принесения протеста. Протест приносится прокурором или его заместителем в орган, издавший этот акт, либо в вышестоящий орган. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Порядок рассмотрения протеста. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления (общее правило). В случае принесения протеста на решение законодательного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления протест должен быть рассмотрен 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, поскольку согласно п. 3 ст. 7 Закона о прокуратуре прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими протестов поднадзорными органами.

Альтернативой протесту является обращение прокурора с **заявлением** в суд общей юрисдикции или арбитражный суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Представление прокурора (ст. 24 Закона о прокуратуре) – акт прокурорского реагирования, содержащий требование устранить допущенные нарушения закона, их причины и условия.

Порядок принесения представления. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган, полномочный устранить допущенные нарушения.

Порядок рассмотрения представления. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению (в тот же день). При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания, поскольку согласно п. 3 ст. 7 Закона о прокуратуре прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений поднадзорными органами. В течение месяца со дня внесения представления должны

быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Постановление прокурора – акт прокурорского реагирования, содержащий решение прокурора. В статье 25 Закона о прокуратуре указан только один вид постановления:

1) постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (п. 1 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ). Данное постановление подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом, о результатах сообщается прокурору в письменной форме.

Кроме того, прокурор при наличии соответствующих оснований выносит:

2) постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) постановление об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25¹ Закона о прокуратуре) – акт прокурорского реагирования, содержащий требование воздержаться от совершения готовящихся противоправных деяний.

Порядок применения и форма предостережения установлены Указанием Генпрокуратуры России от 06.07.1999 № 39/7.

Основание для направления предостережения:

а) наличие сведений о готовящихся противоправных деяниях (общее основание);

б) наличие сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности (специальное основание).

В соответствии с п. 1.3 Указания Генпрокуратуры России при наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной

ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяются. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования.

Предостережение направляется в письменной форме (п. 2.3 Указания Генпрокуратуры России – объявляется под расписку):

а) должностным лицам (при наличии общего основания);

б) руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам (при наличии специального основания).

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

В качестве *иных актов прокурорского реагирования* также могут выступать заявление (исковое заявление) в суд общей юрисдикции или арбитражный суд, информационное письмо (информация о нарушениях законов).

Вопросы для обсуждения

1. Каковы положительные и отрицательные стороны общего надзора?

2. Почему закон ограничивает возможность проведения общенадзорной проверки по инициативе прокурора?

3. Возможно ли вынесение по результатам проведения общенадзорной проверки нескольких актов прокурорского реагирования?

4. Каким образом прокурор должен реагировать на выявленные факты нарушения законов гражданами?

Тема 6. Надзор за следствием, дознанием и ОРД

1. Предмет надзора за следствием, дознанием и ОРД.
2. Полномочия прокурора по надзору за ОРД.
3. Полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием.

Источники

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 20.04.2014).
2. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности».
3. Приказ Генпрокуратуры РФ от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».
4. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 28.01.2014) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».
5. Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 № 137 (ред. от 28.12.2007) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».
6. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».
7. Приказ Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений».
8. Приказ Генпрокуратуры РФ № 80, МВД РФ № 725 от 12.09.2006 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях».

1. Предмет надзора за следствием, дознанием и ОРД

Рассматриваемая отрасль регламентирована гл. 3 раздела III Закона о прокуратуре.

Предмет надзора определен в ст. 29 Закона о прокуратуре, там содержится перечень поднадзорных органов, видов их деятельности и требования к ним.

К числу поднадзорных органов относятся:

1) органы, осуществляющие **оперативно-розыскную деятельность**: оперативные подразделения органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, государственной охраны, таможенных органов, службы внешней разведки, федеральной службы исполнения наказаний, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; внешней разведки Министерства обороны РФ (ст. 13 Закона об ОРД);

2) органы **дознания**: органы внутренних дел и иные органы, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности; органы Федеральной службы судебных приставов; начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов; органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы (ст. 40 УПК РФ);

3) органы **предварительного следствия**: следователи Следственного комитета РФ, органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ст. 150 УПК РФ).

Поднадзорные **виды деятельности**, регламентированные УПК РФ, Законом об ОРД, ведомственными нормативными актами:

1) разрешение сообщений о преступлениях (доследственная проверка);

2) оперативно-розыскная деятельность;

3) предварительное расследование (в форме следствия и дознания).

Прокурор при осуществлении надзора **проверяет**:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

2) соблюдение установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования;

3) законность решений, принимаемых поднадзорными органами.

Приказ Генпрокурора РФ от 15.02.2011 № 33 в сфере надзора за ОРД обязывает прокурора проверять: законность заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведения оперативно-розыскных мероприятий, представления результатов ОРД; наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД; соблюдение определенного законом перечня оперативно-розыскных мероприятий; законность постановки лиц на оперативный учет и снятия их с учета.

На этапе разрешения сообщений о преступлениях типичными являются следующие нарушения закона: укрытие преступлений от регистрации, неполнота проведенной проверки, вынесение незаконного или необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

На этапе предварительного расследования нередко встречаются следующие нарушения закона: незаконное привлечение к уголовной ответственности, нарушение разумного срока расследования («волокита»), незаконное прекращение или приостановление производства по делу, незаконное применение мер процессуального принуждения.

Фактически данная отрасль ввиду специфики поднадзорной деятельности и ее различного законодательного регулирования распадается на два самостоятельных направления: 1) надзор за ОРД и 2) надзор за следствием и дознанием.

2. Полномочия прокурора по надзору за ОРД

Уполномоченные прокуроры. Круг субъектов, осуществляющих данный вид надзора, ограничен. В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре прокурорский надзор за исполнением Закона об ОРД осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры. Приказ Генпрокурора РФ от 15.02.2011 № 33 предоставляет данное полномочие следующим субъектам:

1) заместители Генерального прокурора РФ, начальники управлений Генеральной прокуратуры РФ, прокуроры субъектов РФ, городов и районов, другие территориальные и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур 2) Главный военный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ в федеральных округах, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур наделяются правом от имени Генерального прокурора РФ назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением Закона об ОРД.

Уполномоченные прокуроры должны иметь оформленный в установленном порядке допуск к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

В соответствии со ст. 30 Закона о прокуратуре **полномочия прокурора** по надзору за ОРД устанавливаются УПК РФ и другими федеральными законами (Закон об ОРД, ст. 22 Закона о прокуратуре), они подразделяются на две группы.

1. Полномочия, направленные на выявление нарушений законов. Прокурор проводит проверку соблюдения закона об ОРД: а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц (ст. 5 Закона об ОРД); б) по инициативе прокурора (по результатам изучения уголовных дел, в плановом порядке, по указанию вышестоящего прокурора, в других случаях); при этом прокурор:

1) требует от руководителей органов, осуществляющих ОРД, оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий. Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц,

за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности (ст. 21 Закона об ОРД);

2) получает письменные объяснения от должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, по поводу выявленных нарушений закона (ст. 22 Закона о прокуратуре).

2. Полномочия, направленные на устранение нарушений законов. Прокурор:

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

2) опротестовывает противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих ОРД, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов (ст. 22, 23 Закона о прокуратуре);

3) при выявлении нарушений уголовного законодательства в соответствии со ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление либо требует от уполномоченного органа передачи результатов ОРД в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;

4) вносит представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих ОРД (ст. 22, 24 Закона о прокуратуре).

3. Полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием

Полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием носят властно-распорядительный характер; в соответствии со ст. 30 Закона о прокуратуре они устанавливаются УПК РФ (ст. 37 и др.), другими федеральными законами (ст. 22 Закона о прокуратуре). Данные полномочия подразделяются на две группы.

1. Полномочия, направленные на выявление нарушений законов. Прокурор:

1) рассматривает жалобы на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, начальника подразделе-

ния дознания, следователя, руководителя следственного органа от участников уголовного судопроизводства и иных заинтересованных лица. Срок рассмотрения: трое суток, может быть продлен до десяти (ст. 123, 124 УПК РФ);

2) проверяет исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 № 277 требует проводить данные проверки систематически, не реже одного раза в месяц, при наличии сведений о нарушениях законов – безотлагательно (п. 1.1);

3) знакомится с материалами проверки сообщения о преступлении, материалами уголовного дела в следующем порядке:

а) по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела;

б) прокурор истребует и проверяет законность и обоснованность решений следователя об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела;

в) прокурору направляются:

- копии постановлений о возбуждении уголовного дела, об отказе в его возбуждении, о принятии дела к производству, о привлечении в качестве обвиняемого, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела, уведомления о подозрении. В соответствии с совместным Приказом Генпрокуратуры РФ и МВД РФ от 12.09.2006 должностные лица органов внутренних дел направляют соответствующему прокурору постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с материалами проверки в течение 24 часов с момента его вынесения;

- сообщения о задержании подозреваемого, о возобновлении предварительного следствия;

- уведомления о прекращении уголовного преследования в части, об отмене ареста на почтово-телеграфные отправления;

г) при принятии решений об утверждении обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления по уголовному делу, о даче согласия дознавателю

на прекращение производства по уголовному делу; о даче согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения; при продлении срока дознания, срока проверки дознавателем сообщения о преступлении;

4) требует объяснений от граждан и должностных лиц по поводу нарушений закона (ст. 22 Закона о прокуратуре).

2. Полномочия, направленные на устранение нарушений законов. Прокурор:

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

2) требует от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства;

3) дает дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

4) отменяет незаконные или необоснованные постановления дознавателя; постановления следователя о возбуждении уголовного дела, об отказе в его возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела;

5) принимает решение об отводе дознавателя, об его отстранении от дальнейшего производства расследования при нарушении требований УПК РФ;

6) решает вопросы о передаче уголовных дел, материалов проверки из одного органа в другой, решает споры о подследственности;

7) возвращает уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении обвинения или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы задачи прокурора при осуществлении надзора за дознанием и предварительным следствием?

2. В чем отличие полномочий прокурора по надзору за дознанием и по надзору предварительным следствием?

3. Почему извинение от имени государства реабилитированному лицу приносит именно прокурор?

4. В чем специфика полномочий прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью? Можно ли считать данное направление деятельности прокуратуры самостоятельной отраслью прокурорского надзора?

Тема 7. Надзор за исполнением наказаний и иных мер принуждения

1. Предмет надзора за исполнением наказаний и иных мер принуждения.

2. Полномочия прокурора по надзору за исполнением наказаний и иных мер принуждения.

Источники

1. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 03.02.2014).

2. Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 28.12.2013) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

3. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

4. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

5. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями

учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

6. Приказ Генпрокуратуры РФ от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)».

1. Предмет надзора за исполнением наказаний и иных мер принуждения

Рассматриваемая отрасль прокурорского надзора регламентирована гл. 3 раздела III Закона о прокуратуре.

В предмет надзора в соответствии со ст. 32 Закона о прокуратуре входят следующие виды деятельности:

1) исполнение наказаний (осуществляется учреждениями уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ и другими органами в соответствии с требованиями УИК РФ);

2) исполнение мер принудительного характера, назначаемых судом:

а) принудительные меры медицинского характера (осуществляются медицинской организацией, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях в соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи»);

б) принудительные меры воспитательного воздействия (осуществляются специальными учебно-воспитательными учреждениями закрытого типа в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

3) содержание задержанных по подозрению в совершении преступления (осуществляется изоляторами временного содержания органов внутренних дел и пограничных органов ФСБ России в соответствии с Федеральным законом «О содержании под стражей»);

4) содержание заключенных под стражу (осуществляется следственными изоляторами уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ в соответствии с Федеральным законом «О содержании под стражей»).

При осуществлении надзора прокурор проверяет:

1) законность нахождения лиц в местах принудительного содержания (наличие законных оснований, соблюдение сроков содержания);

2) соблюдение их прав и обязанностей, порядка и условий содержания;

3) законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 (п. 1.2) предписывает прокурорам не оставлять без внимания следующие нарушения со стороны поднадзорных субъектов: а) использование недозволённых мер воздействия, незаконное применение физической силы, специальных средств и оружия; б) незаконное водворение в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, одиночные камеры, помещения камерного типа, перевод в строгие условия содержания; в) незаконное применение мер поощрения; г) неоказание медицинской помощи; д) ненадлежащее материально-бытовое обеспечение; е) воспрепятствование в обжаловании действий и решений должностных лиц.

Приказ Генпрокуратуры РФ от 08.08.2011 № 237 констатирует, что наиболее распространенными в ИВС и конвойных помещениях судов являются следующие нарушения закона: несоблюдение санитарных норм в камерах, ненадлежащее материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение лиц, находящихся в местах содержания под стражей, отсутствие должного питания, непринятие необходимых мер по поддержанию режимных требований и изоляции различных категорий подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также нарушение сроков содержания под стражей.

2. Полномочия прокурора по надзору за исполнением наказаний и иных мер принуждения

Полномочия прокурора в данной сфере носят властно-распорядительный характер, они закреплены в ст. 33 и 34 Закона о прокуратуре, а также в УИК РФ и других специальных законах, подразделяются на две группы.

1. Полномочия, направленные на выявление нарушений законов. Прокурор проводит проверку соблюдения законов: а) по собственной инициативе (Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 устанавливает периодичность определенных видов проверки: ежемесячно, ежеквартально); б) на основании жалобы заинтересованного лица (его адвоката, близких родственников); в) на основании информации, поступившей от поднадзорного субъекта (об отказе лица от приема пищи, о тяжком заболевании или смерти лица, об обнаружении запрещенных вещей, о применении физической силы и т. д.), при этом он:

1) посещает в любое время поднадзорные органы и учреждения. При возникновении чрезвычайных происшествий прокурор незамедлительно выезжает на место для проверки (п. 1.6 Приказа Генпрокуратуры РФ от 08.08.2011 № 237, п. 1.5 Приказа Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6);

2) опрашивает содержащихся там лиц (п. 1.3 Приказа Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 предписывает прокурору проводить личный прием подозреваемых, обвиняемых, осужденных);

3) знакомится с документами, с оперативными материалами, проверяет соответствие законодательству приказов, распоряжений, постановлений поднадзорных объектов;

4) требует объяснения от должностных лиц;

5) утверждает (в форме санкции, согласования, согласия) отдельные решения поднадзорных субъектов (правила внутреннего распорядка, помещение в одиночную камеру, введение режима особых условий и т. д.).

2. Полномочия, направленные на устранение нарушений законов. Прокурор:

1) требует от администрации создания условий, обеспечивающих права лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Постановления и требования прокурора об этом подлежат обязательному исполнению (ст. 34 Закона о прокуратуре);

2) приносит протест, до рассмотрения которого действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается;

3) вносит представление об устранении нарушений закона;

4) возбуждает производство об административном правонарушении;

5) отменяет дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождает их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора;

6) немедленно освобождает своим постановлением лиц, содержащихся без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещенных в судебно-психиатрическое учреждение;

7) направляет материалы в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Вопросы для обсуждения

1. Почему надзор за исполнением наказаний и иных мер принуждения выделен в отдельную отрасль надзора?

2. Как соотносятся между собой компетенция специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и деятельность по надзору за исполнением наказаний и иных мер принуждения?

3. В чем специфика полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением наказаний и иных мер принуждения?

4. Осуществляет ли прокурор надзор за законностью освобождения от наказания и иных мер государственного принуждения?

Тема 8. Участие прокурора в суде

1. Общая характеристика участия прокурора в суде.
2. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел.
3. Участие прокурора в гражданском процессе.
4. Участие прокурора в арбитражном процессе.

Источники

1. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 20.04.2014).
2. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.04.2014).
3. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.11.2013).
4. Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».
5. Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».
6. Приказ Генпрокуратуры России от 25.05.2012 № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе».
7. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15 (ред. от 25.01.2013) «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе».

1. Общая характеристика участия прокурора в суде

Данная функция в общем виде регламентирована разделом IV Закона о прокуратуре, конкретные случаи участия прокурора в суде и его полномочия предусмотрены процессуальным законодательством и другими федеральными законами (п. 1, 4 ст. 35 Закона о прокуратуре).

В содержание данной функции входит:

- 1) осуществление прокурором *уголовного преследования в суде* в качестве государственного обвинителя (УПК РФ);

2) участие прокурора в *гражданском и арбитражном процессе* (обращение в суд с заявлением или вступление в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства);

3) участие прокурора в рассмотрении судами *дел об административных правонарушениях*;

4) обращение Генерального прокурора РФ в *Конституционный Суд РФ* по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре);

5) обращение Генерального прокурора РФ в *Пленум Верховного Суда РФ* с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам (ст. 39 Закона о прокуратуре).

Прокурор вправе *обжаловать* (опротестовать) незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда (ст. 36 Закона о прокуратуре).

Данное право принадлежит:

а) прокурору или его заместителю (в пределах своей компетенции);

б) помощнику прокурора, прокурору управления, прокурору отдела (только по делу, в рассмотрении которого они участвовали);

в) прокурору города, района, вышестоящему прокурору и их заместителями (применительно к протесту на решение судьи по делу об административном правонарушении).

Закрепленное в п. 2 ст. 36 Закона о прокуратуре право прокурора *истребовать из суда любое дело*, по которым судебное постановление вступило в законную силу, противоречит процессуальному законодательству, а потому не действует.

Представление на решение, приговор, определение или постановление суда до начала его рассмотрения судом могут быть *отозваны* прокурором, принесшим его (ст. 37 Закона о прокуратуре).

В заседаниях Верховного Суда РФ принимает участие Генеральный прокурор РФ (п. 5 ст. 35 Закона о прокуратуре).

Согласно п. 2 ст. 41.3 Закона о прокуратуре, в случае участия прокурорского работника в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел в суде, а также в других случаях официального представительства органов прокуратуры ношение *форменного обмундирования* обязательно.

2. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел

В уголовном судопроизводстве прокурор выполняет две функции (ч. 1 ст. 37 УПК РФ): 1) уголовное преследование и 2) надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность (ч. 3 ст. 37 УПК РФ).

Участие прокурора в суде первой инстанции начинается с момента утверждения обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и направления дела в суд (ст. 221, 226, 226.8 УПК РФ).

В соответствии с принципом состязательности сторон участие *государственного обвинителя* в суде первой инстанции является обязательным (ч. 1 ст. 246 УПК РФ). В качестве государственного обвинителя может выступать только должностное лицо органов прокуратуры (п. 6 ст. 5 УПК РФ) – «прокурор» в широком смысле слова. Обвинение могут поддерживать несколько прокуроров (группа государственных обвинителей). Конкретный прокурор может быть заменен в случае обнаружения невозможности его дальнейшего участия в деле. Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 предписывает руководителям прокуратур регулярно поддерживать государственное обвинение, при этом прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур лично поддерживать государственное обвинение не реже одного раза в квартал, преимущественно по уголовным делам о преступлениях, представляющих повышенную общественную опасность (п. 2).

В случае проведения **предварительного слушания** прокурор вызывается в суд, по смыслу п. 4.2 Приказа Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 его участие является обязательным. В случае рассмотрения ходатайства стороны защиты об исключении доказательства бремя опровержения доводов стороны защиты лежит на прокуроре; если прокурор не возражает против данного ходатайства, оно удовлетворяется судьей. В ходе предварительного слушания прокурор вправе изменить обвинение, может ходатайствовать о возвращении дела прокурору, высказывает свое мнение по другим вопросам, разрешаемым на данной стадии (ст. 234-237 УПК РФ).

Участвуя **в судебном заседании** суда первой инстанции, прокурор реализует следующие полномочия:

1) излагает в начале судебного следствия предъявленное подсудимому обвинение;

2) представляет доказательства и участвует в их исследовании, свои доказательства сторона обвинения представляет первой;

3) высказывает суду свое мнение по существу обвинения и другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства;

4) высказывает предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания, в судебных прениях обвинитель выступает первым;

5) предъявляет или поддерживает предъявленный по уголовному делу гражданский иск;

6) при наличии соответствующих оснований до удаления суда в совещательную комнату полностью или частично отказывается от обвинения либо изменяет его в сторону смягчения. Такой отказ возможен только после всестороннего исследования доказательств, должен быть мотивирован и представлен суду в письменной форме (п. 7 Приказа Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465).

Акт реагирования прокурора на судебное решение именуется **представлением** (п. 27 ст. 5 УПК РФ).

Право **апелляционного обжалования** судебного решения, не вступившего в законную силу, принадлежит государственному обвинителю и вышестоящему прокурору (ст. 389.1 УПК РФ).

О принесенных другими лицами жалобах прокурор извещается судом, он вправе принести на них свои возражения (согласно п. 16.2 Приказа Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 – в обязательном порядке). Прокурор вправе отозвать свое апелляционное представление до начала заседания суда апелляционной инстанции, может подать дополнительное представление за пять суток до заседания (ст. 389.8 УПК РФ).

Участие прокурора в судебном заседании является обязательным (п. 1 ч. 1 ст. 389.12 УПК). Прокурор выступает в обоснование своего представления или высказывает возражения на жалобу другой стороны, участвует в исследовании доказательств, прениях сторон.

Право **кассационного обжалования** судебного решения, вступившего в законную силу, принадлежит Генеральному прокурору РФ, его заместителям, прокурору субъекта РФ, приравненному к нему военному прокурору, их заместителям (ч. 2 ст. 401.2 УПК РФ).

В случае передачи дела для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции участие прокурора является обязательным (ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ). Прокурор выступает в обоснование своего кассационного представления или высказывает возражения на жалобу другой стороны.

Право **обжалования** судебного решения, вступившего в законную силу, **в порядке надзора** принадлежит Генеральному прокурору РФ и его заместителям (ч. 3 ст. 412.3 УПК РФ).

В случае передачи дела для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции участие прокурора является обязательным (ч. 3 ст. 412.10 УПК РФ). Прокурор выступает в обоснование своего надзорного представления или высказывает возражения на жалобу другой стороны.

3. Участие прокурора в гражданском процессе

Закон (ст. 45 ГПК РФ) предусматривает **две формы** участия прокурора в гражданском процессе.

1. Обращение прокурора в суд с заявлением (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ). Прокурор может защищать в судебном порядке права

и законные интересы: 1) гражданина; 2) неопределенного круга лиц; 3) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Применительно к возможности защиты прав, свобод и законных интересов *гражданина* ГПК РФ устанавливает два альтернативных ограничительных условия:

1) по общему правилу заявление может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам *не может сам обратиться в суд*;

2) заявление прокурора может быть подано в интересах любого гражданина для защиты нарушенных или оспариваемых *социальных прав, свобод и законных интересов* в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

Закон (ч. 3 ст. 131 ГПК РФ) предусматривает дополнительные формальные требования к заявлению прокурора:

а) в случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином либо указание на обращение гражданина к прокурору;

б) в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

Заявление может быть подано в порядке любого из производств, предусмотренных разделом II ГПК РФ: искового (исковое заявление), приказного, особого производства или производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (заявление).

В этом случае прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца. Исключение: право на заключение мирового соглашения, обязанность по уплате судебных расходов. В силу специфического процессуального положения в гражданском процессе прокурору, принимающему участие в процессе, не может быть предъявлен встречный иск.

Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2012 № 181 признает участие прокурора в судебном заседании обязательным (п. 4).

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. Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2012 № 181 требует от прокурора, обратившегося в суд в интересах гражданина, на всех стадиях процесса получать подтверждение его волеизъявления на дальнейшее движение дела (п. 4.5).

2. Вступление прокурора в процесс для дачи заключения в целях осуществления возложенных на него полномочий (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

Такое вступление предусмотрено по определенным категориям дел:

1) по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью (ст. 45 ГПК);

2) в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов – ст. 252 ГПК РФ, о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ – ст. 260 ГПК РФ);

3) в случаях, предусмотренных другими федеральными законами (например, по делам о лишении родительских прав, о восстановлении в родительских правах, об ограничении родительских прав – ст. 70, 72, 73 СК РФ).

В этом случае прокурор пользуется правами лица, участвующего в деле (ст. 35 ГПК РФ). Прокурор извещается о времени и ме-

сте рассмотрения дела, однако его неявка не является препятствием к разбирательству дела. Однако Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2012 № 181 признает участие прокурора в судебном заседании по указанным категориям дел обязательным (п. 6).

Слово прокурору для *заключения* предоставляется после исследования всех доказательств, перед началом судебных прений (ст. 189 ГПК РФ).

Прокурор обязан своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления принесением соответствующих представлений:

1) право принесения *апелляционного представления* принадлежит прокурору, участвующему в деле (ч. 2 ст. 320 ГПК РФ);

2) право принесения *кассационного представления*, если в рассмотрении дела участвовал прокурор, принадлежит Генеральному прокурору РФ, его заместителям, прокурорам субъектов РФ, военных округов, флотов (ч. 3 ст. 376, ч. 3 ст. 377 ГПК РФ);

3) право принесения *надзорного представления*, если в рассмотрении дела участвовал прокурор, принадлежит Генеральному прокурору РФ и его заместителям (ч. 3 ст. 391.1 ГПК РФ).

При этом участвующим в деле считается прокурор, имеющий процессуальное право участвовать в таком деле вне зависимости от его непосредственного присутствия в судебном заседании.

При необоснованном обжаловании судебных постановлений другими участниками процесса прокурор направляет в соответствующий суд *письменные возражения*.

4. Участие прокурора в арбитражном процессе

Закон (ст. 52 АПК РФ) предусматривает *две формы* участия прокурора в арбитражном процессе.

1. Обращение прокурора в арбитражный суд с заявлением возможно по трем категориям дел, предусмотренным ч. 1 ст. 52 АПК РФ:

1) с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, орга-

нов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

3) с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований.

Прокурор также вправе обратиться в арбитражный суд в других случаях, предусмотренных законом, в частности, с требованием о ликвидации юридического лица вследствие неоднократного или грубого нарушения этим юридическим лицом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, а также с требованием о сносе самовольной постройки в целях защиты публичных интересов (ст. 1253, 222 ГК РФ).

Участие прокурора в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях регламентируется КоАП РФ (ч. 1 ст. 202, ч. 1 ст. 207 АПК РФ).

В теории предлагается расширить полномочия прокурора по обращению в арбитражный суд (в частности, предоставить прокурору право обращаться с исками о взыскании задолженности в интересах государства).

Прокуроры, полномочные осуществлять такое обращение (ч. 2 ст. 52 АПК РФ):

а) в Высший Арбитражный Суд РФ может обращаться Генеральный прокурор РФ и его заместитель;

б) в арбитражный суд субъекта РФ помимо данных лиц могут обращаться прокуроры субъектов РФ, их заместители, приравненные к ним прокуроры и их заместители.

По смыслу ч. 2 ст. 198 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если при рассмотрении заявления прокурора об оспаривании ненормативного правового акта арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц), в отношении которого акт принят, суд прекращает производство по делу об оспаривании ненормативного правового акта (п. 3 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15).

Применительно к ст. 125 АПК РФ прокурор в исковом или ином заявлении обязан обосновать наличие у него полномочий по обращению в арбитражный суд, а по делам, названным в абз. 2 и 3 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, – указать публично-правовое образование, в интересах которого предъявляется иск, и уполномоченный орган, действующий от имени публично-правового образования.

Прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Приказ Генпрокуратуры России от 25.05.2012 № 223 признает обязательным участие прокурора по делам об оспаривании нормативных правовых актов (п. 9).

Отказ прокурора от предъявленного им иска не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу, если истец участвует в деле (ч. 3, 4 ст. 52 АПК РФ). В то же время дело не может быть прекращено только по инициативе сторон без согласия на это прокурора, поскольку он защищает публичные интересы.

В соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15:

1) дело, производство по которому возбуждено на основании заявления прокурора, может быть окончено заключением мирового соглашения при условии участия в нем всех заинтересованных лиц, в том числе прокурора (п. 11);

2) отказ истца от иска по делам, предусмотренным абз. 2 и 3 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, не препятствует рассмотрению дела, производство по которому возбуждено по заявлению прокурора (п. 12).

2. Вступление прокурора в дело, рассматриваемое арбитражным судом, в целях обеспечения законности (ч. 5 ст. 52 АПК РФ).

Такое вступление возможно: а) только по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, б) на любой стадии арбитражного процесса. В этом случае прокурор имеет процессуальные правами и обязанности лица, участвующего в деле (предусмотрены ст. 41 АПК РФ).

Форма обращения в суд: заявление прокурора о вступлении в дело. Решение вопроса о вступлении в дело принимается исходя из его актуальности и сложности (п. 10 Приказа Генпрокуратуры России от 25.05.2012 № 223).

Прокурор как лицо, участвующее в деле, **вправе обжаловать** судебные акты (ст. 40, 41 АПК РФ):

1) обжалование решения арбитражного суда, не вступившего в законную силу, **в порядке апелляционного производства** осуществляется прокурором путем подачи апелляционной жалобы (ст. 257 АПК РФ);

2) обжалование решения арбитражного суда, вступившего в законную силу, **в порядке кассационного производства** осуществляется прокурором путем подачи кассационной жалобы (ст. 273 АПК РФ);

3) пересмотр вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов **в порядке надзора** осуществляется на основании представления Генерального прокурора РФ или его заместителей (ч. 4 ст. 4, ст. 292 АПК РФ).

В случае подачи жалоб или заявлений о пересмотре другими лицами, участвующими в деле, прокурор представляет в соответствующий суд *отзыв* на жалобу или заявление (ст. 262, 279, 297 АПК РФ).

В судебном заседании прокурор дает свои объяснения (ст. 81, ч. 1 ст. 266, ч. 1 ст. 284, ч. 6 ст. 303 АПК РФ).

Вопросы для обсуждения

1. Осуществляет ли прокурор надзор за законностью при рассмотрении дел в суде?

2. Какие задачи стоят перед прокурором, участвующим в рассмотрении уголовных дел в суде?

3. Почему прокурор не может обращаться с иском в суд в интересах любого гражданина или любой организации в целях восстановления законности?

4. В чем отличие статуса прокурора, обратившегося в суд с заявлением, от других участников гражданского и арбитражного процесса?

Тема 9. Другие функции прокуратуры

1. Уголовное преследование.
2. Координация деятельности по борьбе с преступностью.
3. Участие прокурора по делам об административных правонарушениях.
4. Участие прокурора в правотворческой деятельности.

Источники

1. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 20.04.2014).
2. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 20.04.2014).

3. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

4. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 26.06.2013) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

5. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 27.11.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

6. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

7. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

1. Уголовное преследование

До внесения изменений в УПК РФ в 2007 г. содержание данной функции выражалось в следующем:

а) прокурор мог возбуждать уголовное дело о любом преступлении, принимать дело к своему производству и производить расследование, руководил дознанием и предварительным следствием, направлял дело в суд;

б) у прокуратуры имелся свой следственный аппарат – следователи прокуратуры (с 2007 по 2010 г. – Следственный комитет при Прокуратуре РФ).

В настоящее время ***полномочия прокурора*** по уголовному преследованию на стадии досудебного производства носят ограниченный характер, в основе этого лежит идея: сделать прокурора более свободным для повышения эффективности надзора за предварительным расследованием.

1. Прокурор вправе ***инициировать уголовное преследование***. В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ он выносит мо-

тивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

2. Прокурор в ограниченных пределах ***руководит предварительным расследованием***. В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор дает дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Прокурор продлевает срок дознания (ст. 223 УПК РФ).

3. Прокурор ***участвует в судебных заседаниях*** при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об ограничении конституционных прав граждан (избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, продление срока содержания под стражей и т.д.).

4. Прокурор ***утверждает обвинительное заключение*** (обвинительный акт, обвинительное постановление) и направляет дело в суд.

2. Координация деятельности по борьбе с преступностью

Данная функция регламентирована ст. 8 Закона о прокуратуре и Положением о координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Координация деятельности по борьбе с преступностью – это разработка и реализация правоохранительными органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений.

Цель координации: повышение эффективности борьбы с преступностью.

Принципы координации: 1) соблюдение законности; 2) равенство всех участников; 3) самостоятельность каждого правоохранительного органа; 4) гласность; 5) ответственность за выполнение согласованных решений.

Субъекты координации:

1) Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры;

2) органы внутренних дел, федеральной службы безопасности, органы уголовно-исполнительной системы, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенные органы, органы Следственного комитета РФ, другие правоохранительные органы.

Формы координационной деятельности:

1) проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

2) обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

3) создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

4) проведение иных совместных мероприятий (согласованные действия и проверки по выявлению, пресечению, предупреждению преступлений, обмен опытом, повышение квалификации, проведение семинаров, конференций, издание совместных приказов, выпуск информационных изданий, разработка согласованных планов).

Основной формой координации деятельности правоохранительных органов является *координационное совещание*, созываемое прокурором.

В состав координационного совещания входят прокурор (председатель совещания) и руководители соответствующих правоохранительных органов или исполняющие их обязанности (члены совещания). Совещание созывается председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, а также по инициативе одного из членов координационного совещания.

На координационные совещания могут быть приглашены другие должностные лица правоохранительных органов, руководители органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Согла-

сованное решение об их участии принимается членами координационного совещания.

Члены координационного совещания при обсуждении вопросов пользуются равными правами. Решение координационного совещания оформляется в письменной форме в виде постановления и считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение. Руководители правоохранительных органов во исполнение решений координационного совещания издают приказы, указания, распоряжения и принимают соответствующие организационно-распорядительные меры.

3. Участие прокурора по делам об административных правонарушениях

Закон о прокуратуре (п. 2 ст. 1) некорректно называет данную функцию «возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами». В действительности прокурор не является субъектом административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ), поэтому правильнее вести речь об участии прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Рассматриваемая функция реализуется в следующих полномочиях прокурора (ст. 25.11 КоАП РФ).

1. Прокурор ***возбуждает производство по делу*** об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ). Законом определен круг правонарушений, по которым данное право принадлежит только прокурору. При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление. Постановление прокурора направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномо-

моченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента его вынесения (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ).

2. Прокурор *участвует в рассмотрении дела* об административном правонарушении, представляет доказательства, заявляет ходатайства, дает заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение (ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ).

3. Прокурор *приносит протест* на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле:

а) право прокурора опротестовывать не вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении предусмотрено ст. 30.10 КоАП РФ. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение (п. 9 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ);

б) право опротестовывать в порядке надзора вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям (ч. 2, 3 ст. 30.12 КоАП РФ).

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (ст. 24.6 КоАП РФ), входят в содержание надзорной функции (общий надзор).

4. Участие прокурора в правотворческой деятельности

Рассматриваемая функция прокуратуры реализуется в следующих формах:

1) инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры. В соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующие предложения;

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

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

4) участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания РФ и законодательных органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления. В соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре прокурор участвует в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Особой формой участия прокурора в правотворческой деятельности является **антикоррупционная экспертиза** нормативных правовых актов (ст. 9.1 Закона о прокуратуре).

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогово-

го, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых РФ на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Антикоррупционная экспертиза проводится в порядке, установленном Приказом Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 и согласно методике, определенной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Указанное требование может быть отозвано прокурором до его рассмотрения. Форма требования установлена Приказом Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим субъектом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования, а законодательным органом субъекта РФ или представительным органом местного самоуправления – на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается прокурору, его внесшему. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Вопросы для обсуждения

1. Чем обусловлено сокращение полномочий прокурора, относящихся к функции уголовного преследования?
2. Почему функция координации деятельности правоохранительных органов возложена именно на органы прокуратуры?
3. Осуществляет ли прокурор административное преследование (преследование лиц, совершивших административные правонарушения)?
4. Чем обусловлено наделение прокурора функцией участия в правотворческой деятельности?
5. Можно ли рассматривать проведение антикоррупционной экспертизы в качестве самостоятельной функции прокуратуры?

Литература

Основная литература

1. Бессарабов, В. Г. Прокурорский надзор : учебник / В. Г. Бессарабов. – М., 2006.
2. Бобров, В. К. Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / В. К. Бобров. – М., 2013.
3. Крюков, В. Ф. Прокурорский надзор : учебное пособие / В. Ф. Крюков. – 2-е изд. – М., 2010.
4. Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. – М., 2002.
5. Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. О. С. Капинус. – М., 2014.
6. Советская прокуратура : сборник документов. – М., 1981.
7. Тетюев, С. В. Законодательство о прокуратуре и направлениях ее деятельности : Сборник нормативно-правовых актов / С. В. Тетюев. – М., 2010.
8. Трикс, А. В. Справочник прокурора / А. В. Трикс. – СПб., 2007.

Дополнительная литература

1. Брежнев, О. В. Прокурор как участник конституционного судопроизводства: проблемы, тенденции, перспективы / О. В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5.
2. Брусницын, Л. В. Ознакомление граждан с материалами прокурорской проверки / Л. В. Брусницын // Законность. – 2014. – № 1.
3. Винокуров, А. Ю. Прокурорский надзор и отраслевая идентификация сферы исполнительного производства / А. Ю. Винокуров // Исполнительное право. – 2012. – № 2.
4. Гальченко, А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях / А. И. Гальченко // Законность. – 2014. – № 2.

5. Гулягин, А. Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А. Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5.

6. Гулягин, А. Ю. Обеспечение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности средствами прокурорского надзора / А. Ю. Гулягин // Российский следователь. – 2012. – № 12.

7. Гурулев, Д. В. Обеспечение участия прокуроров в арбитражном судопроизводстве / Д. В. Гурулев // Законность. – 2013. – № 12.

8. Дворник, А. А. Правовой статус прокурора в досудебном производстве / А. А. Дворник // Законность. – 2013. – № 11.

9. Дупак, О. В. Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами / О. В. Дупак // Законность. – 2014. – № 1.

10. Исаенко, В. Н. Акты прокурорского надзора за исполнением законов при производстве следственных действий / В. Н. Исаенко // Законность. – 2012. – № 12.

11. Капинус, О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития / О. С. Капинус // Законность. – 2013. – № 7.

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

13. Комаров, И. Прокурорская проверка: необходимые основания / И. Комаров // Административное право. – 2013. – № 4.

14. Королев, Г. Н. К спору о законности правотворческой деятельности Генерального прокурора / Г. Н. Королев // Законность. – 2012. – № 5.

15. Крошкин, В. Б. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики / В. Б. Крошкин // Прокурор. – 2012. – № 4.

16. Федотова, Ю. Г. Проблемы судебной защиты прокурором прав и законных интересов граждан и неопределенного круга лиц / Ю. Г. Федотова // Российский судья. – 2013. – № 10.

17. Шобухин, В. Ю. Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования / В. Ю. Шобухин // Современное право. – 2013. – № 11.

Оглавление

<i>Тема 1.</i> Общая характеристика прокурорского права.....	3
<i>Тема 2.</i> Назначение российской прокуратуры.....	9
<i>Тема 3.</i> Система органов и учреждений прокуратуры.....	18
<i>Тема 4.</i> Субъекты прокурорских правоотношений.....	25
<i>Тема 5.</i> Общий надзор.....	28
<i>Тема 6.</i> Надзор за следствием, дознанием и ОРД.....	35
<i>Тема 7.</i> Надзор за исполнением наказаний и иных мер принуждения.....	42
<i>Тема 8.</i> Участие прокурора в суде.....	47
<i>Тема 9.</i> Другие функции прокуратуры.....	58
Литература.....	67

Учебное издание

Каплин Михаил Николаевич

Прокурорский надзор

Методические указания

Редактор, корректор М. В. Никулина
Правка, верстка Е. Б. Половкова

Подписано в печать 10.06.2014. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 4,18. Уч.-изд. л. 2,8.
Тираж 60 экз. Заказ .

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова.
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

