

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА

Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора **М. П. Полякова**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 347.963(075.8)

ББК 67.72я73

П80

Ответственный редактор:

Поляков Михаил Петрович — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России по научной работе.

Рецензенты:

Белов С. Д. — кандидат юридических наук, Приволжский транспортный прокурор, государственный советник юстиции 2 класса;

Аменицкая Н. А. — кандидат юридических наук, заведующая кафедрой уголовно-процессуального права Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия.

Прокурорский надзор : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М. П. Поляков [и др.] ; под общ. ред. М. П. Полякова. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 311 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-8445-3

Учебник «Прокурорский надзор» предназначен для студентов, курсантов и слушателей, обучающихся по образовательным программам прикладного бакалавриата по направлению «Юриспруденция». В учебнике в доступной форме излагаются основные положения учебной дисциплины «Прокурорский надзор». При написании учебника учтены все изменения в законодательстве по состоянию на 1 февраля 2015 г.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений юридического профиля, аспирантов, преподавателей, а также практических работников прокуратуры, правоохранительных органов, адвокатуры.

УДК 347.963(075.8)

ББК 67.72я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-8445-3

© Коллектив авторов, 2015

© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Авторский коллектив	7
Принятые сокращения	8
Предисловие	11
Глава 1. Введение в учебный курс «Прокурорский надзор»	13
1.1. Предмет и система учебного курса «Прокурорский надзор»	13
1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти	15
1.3. Понятие и значение прокурорского надзора. Отрасли прокурорского надзора	21
1.4. Цель и задачи прокурорского надзора в Российской Федерации. Основные направления деятельности прокуратуры	26
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	32
<i>Тесты</i>	32
Глава 2. Принципы организации и деятельности прокуратуры	34
2.1. Понятие, признаки принципов организации и деятельности прокуратуры. Значение принципов организации и деятельности прокуратуры	34
2.2. Принципы организации и деятельности	38
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	48
<i>Тесты</i>	48
Глава 3. Учреждения и исторические этапы развития органов прокуратуры в россии	50
3.1. Учреждение прокуратуры в России и правовое регулирование ее деятельности	50
3.2. Правовое регулирование прокурорского надзора в советский период	60
3.3. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры на современном этапе	67
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	71
<i>Тесты</i>	71
Глава 4. Система, структура и организация органов прокуратуры в российской федерации. Отрасли прокурорского надзора	73
4.1. Система органов прокуратуры в Российской Федерации	74
4.2. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации, его основные полномочия	75
4.3. Территориальные прокуратуры	78
4.4. Служба в органах и организациях прокуратуры	87
4.4.1. Кадровая политика в органах и организациях прокуратуры	87

4.4.2. Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров, и порядок приема на службу в органы прокуратуры	89
4.4.3. Прохождение службы в органах и организациях прокуратуры	93
4.4.4. Прекращение службы в органах и организациях прокуратуры	97
4.4.5. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников	98
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	99
<i>Тесты</i>	99

Глава 5. Надзор прокуратуры за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов 102

5.1. Сущность, объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов	102
5.2. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.....	108
5.3. Основы методики организации прокурорского надзора за исполнением законов	116
5.4. Надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	118
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	121
<i>Тесты</i>	121

Глава 6. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина..... 123

6.1. Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	123
6.2. Полномочия прокурора в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	128
6.3. Организация надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	132
6.3.1. Порядок рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры	135
6.3.2. Проведение проверок по обращениям граждан	137
6.3.3. Подготовка к проведению проверки	138
6.3.4. Проведение проверки	140
6.3.5. Принятие решения о применении мер прокурорского реагирования	142
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	144
<i>Тесты</i>	144

Глава 7. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность 146

7.1. Сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.....	146
--	-----

7.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность	148
7.3. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности. Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности	151
7.4. Организация прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность	153
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	158
<i>Тесты</i>	159

Глава 8. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание 161

8.1. Понятие, сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания	161
8.2. Объекты, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания	165
8.3. Полномочия прокурора и правовые акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия	168
8.4. Прокурорский надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела	171
8.5. Надзор прокурора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования	176
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	182
<i>Тесты</i>	182

Глава 9. Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел 185

9.1. Сущность и основные задачи участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства	185
9.2. Участие прокурора в стадии подготовки к судебному заседанию	188
9.3. Участие прокурора при рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции	192
9.4. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции	199
9.5. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом кассационной и надзорной инстанций	206
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	208
<i>Тесты</i>	209

Глава 10. Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел 211

10.1. Сущность, задачи и полномочия участия прокурора в гражданском судопроизводстве	211
10.2. Сущность, задачи и полномочия участия прокурора в арбитражном судопроизводстве	218

10.3. Сущность, задачи и полномочия участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях	220
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	222
<i>Тесты</i>	223

Глава 11. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания подозреваемых и обвиняемых. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами

225

11.1. Сущность, задачи, объекты, предмет надзора и полномочия прокурора по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу	226
11.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначенное судом наказание, связанное с лишением свободы	230
11.3. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	231
11.4. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами	235
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	240
<i>Тесты</i>	240

Рекомендуемая литература

242

Приложения.....

248

Ключи к тестам

310

Авторский коллектив

Поляков Михаил Петрович, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника по научной работе Нижегородской академии МВД России;

Федулов Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России;

Власова Светлана Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России;

Лапатников Максим Владимирович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России.

Принятые сокращения

Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

АПК — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ГПК — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

ТК — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УИК — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 08.01.1997 № 1-ФЗ

УК — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Закон о прокуратуре СССР — Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»

Закон о прокуратуре — Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» — Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»

Закон о государственной тайне — Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»

Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» — Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»

Закон об ОРД — Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»

Федеральный закон «О противодействии коррупции» — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 — приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»

приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 — приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»

приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 46 — приказ 30.01.2013 № 46 «О внесении изменения в приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 “О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур”»

Наименования федеральных органов исполнительной власти

Генпрокуратура России — Генеральная прокуратура Российской Федерации

Госстрой России — Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

ГФС России — Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

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

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации.

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов

ФСТ России — Федеральная служба по тарифам

ФСТЭК России — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ФТС России — Федеральная таможенная служба

Прочие сокращения

ВЦИК — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

Генпрокурор — Генеральный прокурор Российской Федерации

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ГУВД — главное управление внутренних дел

ДПС — дорожно-патрульная служба

ДТП — дорожно-транспортное происшествие
ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека
ЗАТО — закрытое территориальное образование
ИВС — изолятор временного содержания
ИТУ — исправительно-трудовое учреждение
ИФНС — инспекция Федеральной налоговой службы
Наркомюст — Народный комиссариат юстиции
НКВД — Народный комиссариат внутренних дел
ОАО — открытое акционерное общество
ОВД — орган внутренних дел
ОГПУ — Объединенное государственное политическое управление
ООО — общество с ограниченной ответственностью
ОпРП — отделение по расследованию преступлений
ОРД — оперативно-разыскная деятельность
ОРМ — оперативно-разыскные мероприятия
ППС — патрульно-постовая служба милиции
СИЗО — следственный изолятор
СМИ — средства массовой информации
СНК — Совет народных комиссаров
УВД — управление внутренних дел

Предисловие

Учебник по дисциплине «Прокурорский надзор» разработан в соответствии с требованиями ФГОС ВПО и предназначен для обучающихся по образовательным программам прикладного бакалавриата по направлению «Юриспруденция».

Прокурорский надзор представляет собой самостоятельную дисциплину, включающую изучение законодательства о прокурорском надзоре и теоретических основ деятельности прокуроров в различных отраслях надзора.

Прокурорский надзор как специфическая деятельность федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации, состоит в надзоре за соблюдением Конституции и единообразным исполнением иных законов на территории РФ. Несмотря на то что он обеспечивает успешную реализацию задач по укреплению законности и правопорядка, по осуществлению принципов социальной справедливости, как и правоохранительные органы в целом, никакие иные государственные органы эту деятельность не могут осуществлять. В этой связи прокурорский надзор следует рассматривать как одну из наиболее важных гарантий охраны и защиты прав и законных интересов человека и гражданина.

Целью изучения данной дисциплины является формирование у обучающихся представления об организации и деятельности органов прокуратуры, об их месте в системе государственных органов, о правовых и организационных основах осуществления прокурорского надзора, о направлениях прокурорской деятельности, ее принципах, формах, о сущности и правовом содержании актов прокурорского реагирования, о способах контроля за устранением выявленных нарушений. Полученные в результате изучения дисциплины теоретические знания позволят в практической деятельности эффективно применять законодательство о прокурорском надзоре.

Основные *задачи* курса:

- оказание помощи обучающимся в овладении глубокими и системными знаниями о порядке законодательного регулирования прокурорского надзора; об информационной базе прокурорского надзора; о формах и методах осуществления прокурорского надзора; о сущности и содержании актов прокурорского реагирования, о способах контроля за устранением выявленных прокурором нарушений закона;
- формирование у обучающихся представления об определении задач по конкретному направлению деятельности прокурора; о получении и обработке информации с целью выявления нарушений закона; о составлении документов по результатам выявленных нарушений закона как первичном навыке (умении) организации осуществления прокурорского надзора.

В результате освоения дисциплины студент должен:

знать

- сущность и содержание базовых понятий, категорий и институтов, характеризующих организацию и деятельность прокуратуры;
- содержание, признаки, цели и задачи, основные направления (функции) прокурорского надзора как вида государственной деятельности, ее роль и место в укреплении законности и правопорядка;
- систему, структуру, задачи, принципы и организационные начала деятельности, полномочия и функции прокуратуры;
- основные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся организации и деятельности прокуратуры;

уметь

- разграничивать функции и отрасли прокурорского надзора;
- ориентироваться в системе основных законодательных и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность прокуратуры;

владеть

- юридической терминологией в объеме, достаточном для восприятия исходных положений дисциплин базой части профессионального цикла;
- общими навыками работы с основными правовыми актами, регламентирующими организацию и деятельность прокуратуры.

Получаемые в результате изучения курса «Прокурорский надзор» знания нужны не только для будущей профессиональной практики во всех сферах юридической деятельности. Они крайне важны еще и потому, что создают теоретическую основу, способствующую лучшему восприятию обучающимися положений учебных дисциплин базовой (обязательной) части профессионального цикла — конституционного права, уголовного права, уголовного процесса, криминалистики, административного права, гражданского процесса, арбитражного процесса и др. В данном учебнике в качестве приложения приведены образцы актов прокурорского реагирования, которые дают возможность проиллюстрировать обучающимся надзорную деятельность прокурора и деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования.

Глава 1

ВВЕДЕНИЕ В УЧЕБНЫЙ КУРС «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР»

В результате освоения материалов данной главы студент должен:

знать

- в чем состоит сущность прокурорского надзора;
- положение прокуратуры в системе органов государственной власти;
- цели и задачи прокурорского надзора;
- отрасли прокурорского надзора;
- основные направления деятельности органов прокуратуры в России;

уметь

- толковать и пользоваться нормативными актами, регламентирующими деятельность прокуроров;
- использовать знания, полученные по другим правовым дисциплинам, при определении полномочий и задач прокурорского надзора;
- правильно употреблять основные правовые понятия и категории (правовые отношения, источник права, правовой статус, компетенция, полномочия, судопроизводство);
- характеризовать основные черты предмета и системы учебного курса «Прокурорский надзор»;
- объяснять взаимосвязь права и других социальных норм; соотношение государства и гражданского общества; закономерности возникновения, существования и развития правового государства; значение правоохранительной системы для обеспечения верховенства закона;
- определять положение системы органов прокуратуры по отношению к другим ветвям власти;
- приводить примеры: различных видов правоотношений, правонарушений, ответственности;

владеть

- навыками поиска, первичного анализа и использования правовой информации, анализа норм закона с точки зрения конкретных условий их реализации, определения способов реализации прав и свобод, а также защиты нарушенных прав, решения правовых задач (на примерах конкретных ситуаций);
 - познаниями в основных отраслях российского права.
-

1.1. Предмет и система учебного курса «Прокурорский надзор»

В качестве учебного курса «Прокурорский надзор» изучается на всех юридических факультетах вузов Российской Федерации. Освоение этого курса происходит, как правило, на завершающем этапе обучения студентов, что вполне обосновано.

Во-первых, деятельность прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов касается практически всех сфер общественных отношений, которые урегулированы нормами права.

Очевидно, что для полного и всестороннего изучения организации работы органов прокуратуры студентам необходимо обладать достаточными знаниями как о системе нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения, так и непосредственно о законности самой деятельности органов государственной власти, коммерческих и некоммерческих организаций.

Например, рассматривая функцию прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности органами, осуществляющими ОРД, необходимо знать систему нормативных правовых актов, регламентирующих этот вид правоохранительной деятельности. Изучая надзор прокуратуры за законностью деятельности органов предварительного следствия и дознания, студент должен хорошо разбираться в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. Рассматривая участие прокурора в арбитражном и гражданском судопроизводстве, необходимы знания арбитражно-процессуального и гражданско-процессуального прав и т.д.

Во-вторых, на завершающем этапе обучения, будущие правоведа имеют уже представление о том, чем они будут заниматься в дальнейшем. Кто-то станет представлять интересы граждан и юридических лиц в «судебных баталиях», где прокурор может занимать сторону, противоположную интересам подзащитного. В этом случае знания полномочий прокурора, тактики и методики организации его работы, а также умение вести с ним аргументированный спор в условиях состязательного судопроизводства являются одной из гарантий победы адвоката.

Для тех, кто поступит на службу в правоохранительные органы, прокурор будет являться должностным лицом, координирующим и направляющим деятельность по борьбе с преступностью и иными правонарушениями. Например, реализуя функцию уголовного преследования, прокурор осуществляет надзор за деятельностью следователя и дознавателя при досудебном производстве по уголовному делу. Его указания и распоряжения обязательны для исполнения как органами предварительного следствия и дознания, так и лицами, уполномоченными осуществлять ОРД. Знание положений соответствующих законов и ведомственных нормативных правовых актов позволит избежать неприятных конфликтов с сотрудниками прокуратуры при исполнении ими своих обязанностей. Прочные знания об организации и деятельности органов прокуратуры имеют важное значение для успешной карьеры будущего юриста.

Следует различать «Прокурорский надзор» как отрасль юридической науки и как учебную дисциплину.

Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» базируется на основах юридической науки, связанных с изучением организации и деятельности прокуратуры. Предметом данного курса являются:

- теоретические положения о месте и роли прокуратуры в системе реализации государством своих функций; цели и задачи деятельности органов прокуратуры, а также принципы ее организации и функционирования; историческое развитие учреждений прокуратуры в России;

- правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры; правовой статус прокурора и его полномочия по выявлению и устранению нарушений законности, а также правовые средства и методы прокурорского реагирования для принятия соответствующих мер;
- тактика и методика организации работы органов прокуратуры по реализации возложенных на прокурора обязанностей по надзору за соблюдением Конституции и исполнением законов в различных отраслях.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки представляет собой систему теоретических основ, изучающих:

- закономерности развития общественных отношений, складывающихся в сфере прокурорского надзора за соблюдением законности;
- средства и формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения положений Конституции и федерального законодательства;
- содержание правовых институтов, связанных с деятельностью органов прокуратуры;
- практику применения законодательства о деятельности прокуратуры.

1.2. Прокуратура в системе органов государственной власти

Развитие правового демократического Российского государства в современных условиях невозможно без укрепления режима законности, установления диктатуры закона. Государственная власть обязана признавать, соблюдать и охранять законные интересы, права и свободы граждан, обеспечивать целостность правового пространства, защищать его от различных сепаратистских посягательств, ведущих к разрушению единства России и создающих угрозу ее суверенитету.

Признание за Конституцией высшей юридической силы и ее прямое действие на всей территории страны гарантирует общность правового пространства России. Принимаемые законы и правовые акты не должны противоречить Конституции. В свою очередь органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны точно соблюдать Конституцию и исполнять требования законов. В России традиционно функция надзора за исполнением законов была возложена на прокуратуру (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Основания осуществления полномочий органами прокуратуры

Прокуратуре отведено особое место и роль в системе органов государственной власти. На нормативном уровне это закреплено в ст. 129 Конституции. Данная статья гласит о том, что прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генпрокурору. С позиции федерального законодательства, а точнее Закона о прокуратуре, прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих наряду с другими функциями прежде всего надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ. Положение прокуратуры в системе органов государственной власти определяется ее компетенциями и содержанием ее полномочий по реализации возложенных на нее функций.

Прокурор реализовывает свои надзорные полномочия в рамках Закона о прокуратуре, которые распространяются на жестко очерченный круг субъектов, список которых оговорен в ст. 1 Закона о прокуратуре. Обеспечивая верховенство закона, защищая права и свободы человека и гражданина и охраняемые законом интересы общества и государства, прокуратура осуществляет: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами исполнения общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Кроме того, Закон о прокуратуре возлагает на прокуратуру обязанности по осуществлению надзора за исполнением законов органами, которые проводят ОРД, дознание и предварительное следствие, а также надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, которые исполняют наказание и применяют назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу и судебными приставами.

УПК определены полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования, что реализуется весьма успешно. Прокуратура принимает весьма активное участие в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуроры непосредственно участвуют в рассмотрении различных категорий дел судами. Все вышеперечисленное характеризует наличие тех или иных отношений прокуратуры с органами власти.

В настоящее время существует множество контрольных (надзорных) органов исполнительной власти, однако их деятельность ни в коем случае нельзя сравнивать с деятельностью органов прокуратуры по осуществлению надзора в той или иной сфере. Прокурорский надзор сам по себе универсален и несет в себе черты надведомственности, а полномочия контрольных (надзорных) органов исполнительной власти крайне сужены,

определяются конкретной сферой существующих правовых отношений (финансово-кредитной, здравоохранения и т.п.). Помимо перечисленного в предмет прокурорского надзора за деятельностью контрольных (надзорных) органов исполнительной власти входит вопрос законности деятельности последних по осуществлению ими контроля.

Существующие взаимоотношения между органами прокуратуры и правоохранительными органами в настоящее время возможно охарактеризовать с позиции того, что прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов правоохранительными органами, а также координацию их деятельности по борьбе с преступностью.

Универсальность полномочий прокурора позволяет ему применять их в большинстве сфер правовых отношений, урегулированных законом. Так, осуществляя надзор за исполнением законов контролирующими органами, а также за соответствием законам актов, которые ими принимаются, прокуроры предпринимают активные меры по привлечению виновных к тому или иному виду ответственности, которая установлена законом. Органы контроля обязуются направлять прокурору материалы о совершении противоправных деяний, которые требуют от прокурора реагирования на них. В частности, это касается в большей степени решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание. На прокуратуру в свою очередь возлагается обязанность по информированию контролирующих органов о комплексе мер, которые были приняты прокурором по поступившим к нему материалам. Помимо этого, прокурор обладает правом внесения предложений по устранению нарушений действующего законодательства, а также обстоятельств, способствующих его нарушению. Органам, осуществляющим предварительное расследование, предписывается обязанность по выполнению указаний прокурора в порядке ст. 37 УПК, а прокурор в свою очередь осуществляя свой действенный надзор на всей стадии предварительного расследования, утверждает обвинительное заключение (акт, постановление) и направляет материалы дела в суд.

Исходя из предназначения прокуратуры, выраженного в ее задачах и полномочиях, включая надзор за исполнением законов правоохранительными и контролирующими органами, имеются определенные гарантии обеспечения независимости самих прокуроров. Среди таких гарантий следует отметить особый порядок назначения прокуроров на должность, специфику возбуждения уголовного дела в отношении прокурора (ст. 448 УПК), исключительность проверки сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, органами прокуратуры (п. 1 ст. 42 Закона о прокуратуре).

В соответствии со ст. 10 Конституции государственная власть осуществляется на основании разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Однако прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти.

Во-первых, прокуратуре не принадлежат полномочия судебной власти, так как, с одной стороны, она не является элементом судебной системы РФ, а с другой — не отправляет правосудия. Право на осуществление этого вида

государственной деятельности согласно ч. 1 ст. 118 Конституции принадлежит исключительно судам.

Осуществляя уголовное преследование и руководя им, прокурор поддерживает государственное обвинение в суде. Причем начало судебной стадии рассмотрения уголовного дела публичного и частно-публичного обвинения иницируется прокурором посредством передачи им уголовного дела в суд, а окончание также может быть инициировано прокурором в случае отказа его от обвинения в судебном заседании.

Прокурор уполномочивается действующим гражданско-процессуальным законодательством на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 45 ГПК). Согласно ст. 52 АПК прокурор вправе также обратиться в арбитражный суд при наличии предусмотренных законом оснований. В рамках своих полномочий прокуроры правомочны на принесение апелляционных, кассационных и надзорных представлений. В рамках арбитражного законодательства они правомочны обращаться также с заявлениями и исками в случаях, предусмотренных законом. Необходимо отметить тот факт, что акты прокурора, принесенные в адрес суда не играют для него решающей роли в вынесении правосудного решения. Мнение прокурора, изложенное в актах прокурора, которые поступили в суд, рассматривается тем или иным составом суда в совокупности с иными документами, находящимися в распоряжении судьи, после чего судьей выносится законное, обоснованное и справедливое решение.

В Конституции дословно не обозначено право Генпрокурора на обращение в Конституционный Суд РФ с запросами. Однако согласно положениям Закона о прокуратуре Генпрокурор наделен правом обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35). Кроме того, Генпрокурор наделен правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции конституций и уставов субъектов РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»).

Генпрокурор, являясь руководителем системы, осуществляющей надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующего законодательства, в соответствии со ст. 72 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», получает постановления и заключения Конституционного Суда РФ в срок не позднее двух недель со дня их подписания.

Во-вторых, прокуратура не может быть отнесена и к государственным органам исполнительной власти, так как: 1) она не входит в состав Прави-

тельства РФ; 2) Председатель Правительства РФ не назначает на должность Генпрокурора и не освобождает его от этой должности; 3) прокуратура не включена в систему управленческой структуры исполнительной власти.

В-третьих, прокуратура не принадлежит и к системе органов законодательной власти, так как в соответствии с положениями Конституции она не наделена законотворческими функциями и не подотчетна ни Государственной Думе, ни Совету Федерации. В существующих рекомендациях по результатам парламентских слушаний «Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации» (утв. Советом палаты — Совета Федерации Федерального Собрания РФ 17.07.2008) указывается на то, что «прокуратура Российской Федерации ни функционально, ни структурно не включена в классическую триаду ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная)... Роль прокуратуры в демократическом федеральном правовом государстве определяется тем, что она представляет собой необходимый и надежно работающий государственный институт в системе разделения и взаимодействия властей. Прокуратура принимает меры к устранению любых нарушений законов».

Прокуратура, являясь государственным органом, осуществляющим действенный надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, и Федеральное Собрание в лице Парламента, который принимает законы, тесно взаимодействуют друг с другом. Взаимодействие в первую очередь выражается в том, что исполнение принятых законов является предметом прокурорского надзора. Сотрудники органов прокуратуры, а в частности Генпрокурор, проводят регулярное информирование палат Парламента по вопросам законности и правопорядка. Кроме того, Генпрокурор каждый календарный год представляет палатам Федерального Собрания доклад, в котором излагает сведения о состоянии законности и правопорядка в стране, а также о проделанной работе по их укреплению. В данных сообщениях Генпрокурор может вносить предложения о применении тех или иных мер законодательного характера, которые направлены на совершенствование правового регулирования общественных отношений. Систематически Генпрокурор проводит анализ действующего законодательства с позиции практики его применения, существования противоречий и пробелов в законодательной регламентации и предлагает Парламенту конкретные меры по его совершенствованию.

Члены палат Федерального Собрания РФ лично, а также существующие в составе Федерального Собрания РФ комитеты и комиссии могут направлять (и с завидной регулярностью направляют) законопроекты на правовую экспертизу в Генеральную прокуратуру РФ. Подобную схему взаимодействия можно проследить и на уровне субъектов РФ, более того, прокуроры субъектов РФ зачастую в соответствии с конституциями (уставами) субъекта РФ наделены правом законодательной инициативы. Депутаты Государственной Думы наделены правом обращения с запросом в органы прокуратуры о даче правовой оценки действиям того или иного лица в рамках конкретного уголовного дела.

Взаимодействие прокуратуры и законодательной власти заключается еще и в том, что Генпрокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Причем вновь назначенный Генпрокурор приводится к присяге председателем верхней палаты Парламента в порядке, установленном Советом Федерации.

В-четвертых, прокуратура не может быть включена и в систему Администрации Президента РФ. Хотя существуют и другие мнения. Так, некоторые ученые полагают, что в соответствии с Конституцией Президенту РФ отведена роль арбитра, обеспечивающего необходимое единство государственной власти в условиях ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов от имени Российской Федерации, т.е. от имени Президента РФ, реализуя на правовой основе полномочия главы государства. Прокуратура призвана быть орудием президентской власти для поддержания правопорядка в обществе.

С одной стороны, с подобными утверждениями можно и согласиться. Согласно Конституции, Президент РФ осуществляет подбор кандидатуры на должность Генпрокурора, вносит в Совет Федерации представление о назначении на его должность и отстранении от должности. Президент РФ вправе временно отстранить Генпрокурора от исполнения обязанностей.

С другой стороны, утверждение о том, что прокуратура относится к системе президентской власти, вызывает определенные возражения:

1) если рассматривать правовое положение Президента РФ как главы государства в целом, то можно прийти к выводу, что любой государственный орган (а не только прокуратура) служит механизмом реализации президентских полномочий, так как и суд, и иные правоохранительные органы, и законодательные органы подотчетны Администрации Президента РФ;

2) несмотря на то что кандидатуру Генпрокурора предлагает Президент РФ, по Конституции назначение на должность и освобождение от должности Генпрокурора относится к ведению Совета Федерации.

Взаимодействие органов прокуратуры и Президента РФ может осуществляться еще следующим образом: ежегодно Генпрокурор представляет Президенту доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. В этом докладе также содержится информация о работе, которая была проделана в целях укрепления правопорядка и законности в России. Президент РФ играет существенную роль в определении штатной численности сотрудников органов прокуратуры, в присвоении им классов чин-ов государственных советников юстиции и награждении особо отличившихся сотрудников органов прокуратуры. Вопрос взаимодействия находит свое отражение также и в том, что прокуроры согласно Положению, утвержденному Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ст. 8 Закона о прокуратуре).

Здесь необходимо подчеркнуть тот факт, что ряд правоохранительных органов находятся в непосредственном ведении Президента РФ.

По мнению С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус, прокуратура, осуществляя свои полномочия, оказывает содействие Президенту в реальном утверждении в практике государственного строительства и функционирования институтов власти принципа «разделения властей» и обеспечении согласованности, единства всех ветвей власти как «по горизонтали», так и «по вертикали» между органами РФ и ее субъектов, а также с органами местного самоуправления¹.

Таким образом, прокуратура не принадлежит ни к одной из ветвей государственной власти. Деятельность органов прокуратуры — это самостоятельное направление реализации государством своих функций. Она нацелена на обеспечение единства правового пространства России, соблюдение режима законности в государстве всеми субъектами права, охрану прав, свобод и законных интересов как отдельной личности, так и общества в целом. В полной мере реализовать свои полномочия и достигнуть поставленной цели органы прокуратуры могут только будучи структурой, организацией и деятельностью которой не зависят ни от органов государственной власти, ни от различных общественных объединений и политических партий.

1.3. Понятие и значение прокурорского надзора. Отрасли прокурорского надзора

Законодатель, называя термином «прокурорский надзор» в целом деятельность органов и организаций прокуратуры, тем не менее не дает ему законодательного определения и не раскрывает его содержания. Для того чтобы лучше понять сущность прокурорского надзора, необходимо выделить такие его признаки, которые позволяли бы отличать этот специфический вид государственной деятельности от иных форм реализации государственной властью своих функций.

Прокурорский надзор — это специфический вид государственной деятельности, который осуществляется от имени Российской Федерации специально созданными для этого органами прокуратуры.

Это отличает прокурорский надзор от иных контролирующих функций государственных органов, имеющих более узкий, ведомственный характер. Прокурорский надзор характеризуется всеобъемлемостью. Полномочия, предоставленные прокурору для осуществления своих полномочий, принадлежат исключительно ему и ни на какой другой орган государственной власти возложены быть не могут.

Несмотря на имеющееся семантическое сходство терминов «контроль» и «надзор», в правовом отношении прокурорский надзор следует отличать от судебного конституционного контроля, а также от контрольных функ-

¹ См.: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М. : Издательство Юрайт, 2012.

ций федеральных органов исполнительной власти — государственного контроля.

В научной литературе под **судебным контролем** понимают особую форму осуществления правосудия в сфере уголовного, гражданского, арбитражного, конституционного и административного судопроизводства.

Судебный конституционный контроль отличается от прокурорского надзора:

- по реализующим его субъектам: судебный контроль осуществляется только судом, а прокурорский надзор — органами прокуратуры;

- формам деятельности: судебный конституционный контроль осуществляется исключительно в установленных законом особых процессуальных формах, а прокурорский надзор — как в административных, так и в процессуальных формах;

- предмету деятельности: судебный контроль реализовывается с целью рассмотрения дел, проверки законности, обоснованности и справедливости вынесенных по делу судебных решений, а также соблюдения конституционных прав, свобод и законных интересов граждан путем осуществления правосудия, а деятельность прокуратуры не связана с правосудием. Задача органов прокуратуры заключается в выявлении и пресечении нарушений Конституции и федеральных законов с помощью правовых способов и средств прокурорского реагирования;

- правовым последствиям: судебный контроль в отличие от прокурорского надзора завершается принятием особого судебного решения — акта правосудия.

Следует различать также прокурорский надзор и контрольные функции федеральных органов исполнительной власти.

Контрольные функции федеральных органов исполнительной власти — проведение специально уполномоченными органами исполнительной власти проверок выполнения юридическими лицами или частными предпринимателями при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Прокурорский надзор отличается от рассматриваемого вида государственного контроля тем, что:

- надзорные полномочия прокурора не включают в себя возможность осуществления распорядительной деятельности, выражающейся в возможности отмены нормативного правового акта, возложении обязанности проведения какого-либо действия, наложении взыскания, определении целесообразности расстановки сил и средств и т.п.;

- контрольные функции государственной власти распределены между министерствами и ведомствами, которые реализуют их исключительно в рамках предоставленных им полномочий. Прокурорский надзор отличается всеобъемлющим характером и осуществляется по отношению как