

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Том 1

Общая часть

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под общей редакцией профессора **Ю. Е. Винокурова**

13-е издание, переработанное и дополненное

*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 ■ 2017

Авторский коллектив:

Винокуров Юрий Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции, действительный член Академии военных наук, профессор кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин юридического факультета Московского гуманитарного университета;

Винокуров Александр Юрьевич — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции.

Рецензенты:

Яни П. С. — доктор юридических наук, профессор;

Григорьев В. Н. — доктор юридических наук, профессор.

Прокурорский надзор. В 2 т. Том 1. Общая часть : учебник для академического бакалавриата / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — 13-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 164 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-01781-6 (т. 1)

ISBN 978-5-534-01782-3

Учебник подготовлен на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ и Гражданского процессуального кодекса РФ, иных законодательных и подзаконных актов, регламентирующих вопросы организации и деятельности прокуратуры. В нем рассматриваются сущность, задачи, принципы и правовые средства прокурорского надзора, специфика осуществления прокурорами иной внешнефункциональной деятельности.

Законодательство представлено по состоянию на 2 января 2016 г.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, преподавателей и аспирантов юридических высших учебных заведений и факультетов; может быть использован прокурорскими работниками — слушателями факультетов повышения квалификации и межрегиональных центров профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

УДК 34
ББК 67.72я73



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 978-5-534-01781-6 (т. 1)
ISBN 978-5-534-01782-3

© Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е., 2013
© Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е., 2016,
с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

Оглавление

Принятые сокращения.....	5
1. Нормативные правовые акты.....	5
2. Органы власти, организации.....	6
3. Прочие сокращения.....	6
Предисловие	8
Глава 1. Государственно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации	11
1.1. Сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности	11
1.2. Роль и место прокуратуры в государственно-правовой системе Российской Федерации.....	13
1.3. Основные понятия прокурорского надзора	14
1.4. Концептуальные положения развития прокуратуры Российской Федерации.....	18
1.5. Особенности организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах	21
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>25</i>
Глава 2. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.....	26
2.1. История становления и развития прокуратуры в дореволюционной России	26
2.2. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в советский период.....	28
2.3. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в настоящее время	32
2.4. Эволюция системы органов прокуратуры и полномочий прокуроров в современной России	35
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>42</i>
Глава 3. Цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры	43
3.1. Цели и задачи деятельности прокуратуры	43
3.2. Функции прокуратуры	45
3.3. Отрасли, направления и поднаправления прокурорского надзора	47
3.4. Участки деятельности прокуратуры.....	50
3.5. Система учебного курса «Прокурорский надзор»	52
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>54</i>
Глава 4. Принципы организации и деятельности прокуратуры	55
4.1. Понятие и система принципов организации и деятельности прокуратуры	55
4.2. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры	56

4.3. Иные общеобязательные принципы деятельности прокуратуры	62
4.4. Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры	64
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	66
Глава 5. Организация работы и управление в органах прокуратуры	68
5.1. Система прокуратуры Российской Федерации и структура ее органов	68
5.2. Понятие и содержание организации работы.....	73
5.3. Понятие и содержание управления в органах прокуратуры	79
5.4. Оценка эффективности деятельности прокуратуры.....	80
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	85
Глава 6. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и кадровое обеспечение прокурорской деятельности	86
6.1. Понятие и содержание службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации	86
6.2. Требования к кандидатам на должность прокуроров	89
6.3. Ограничения и запреты, связанные со службой в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации	91
6.4. Основные виды кадровой работы в органах прокуратуры	94
6.5. Подготовка, повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование) и профессиональная переподготовка прокурорских работников	97
6.6. Кодекс этики прокурорского работника, воспитательная работа и профилактика коррупционных правонарушений в системе прокуратуры	99
6.7. Особенности привлечения к ответственности прокуроров	103
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	109
Глава 7. Тактика и методика прокурорского надзора.....	110
7.1. Понятие тактики прокурорского надзора	110
7.2. Понятие методики прокурорского надзора	113
7.3. Методическое обеспечение прокурорского надзора	115
7.4. Понятие и виды прокурорских проверок.....	118
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	125
Глава 8. Полномочия прокурора	126
8.1. Понятие и классификация прокурорских полномочий	126
8.2. Полномочия, направленные на выявление нарушений закона	139
8.3. Полномочия, направленные на устранение нарушений закона	141
8.4. Полномочия, направленные на предупреждение нарушений закона.....	145
8.5. Согласовательные полномочия	146
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	147
Приложение 1. Список рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы	149
Приложение 2. Перечень основных организационно- распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации	159
Приложение 3. Система прокуратуры Российской Федерации.....	163

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации: принята все-народным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 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

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — от 18.12.2006 № 230-ФЗ

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

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ

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

НК — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — от 05.08.2000 № 117-ФЗ

СК — Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ

ТК — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 187-ФЗ

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

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

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

Закон о защите прав юридических лиц — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

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

Закон о противодействии экстремизму — Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

Закон о содержании под стражей — 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»

2. Органы власти, организации

ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (упразднен с 6 августа 2014 г.)

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

Генпрокуратура РФ — Генеральная прокуратура Российской Федерации

Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

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

Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

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

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов

3. Прочие сокращения

абз. — абзац

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

Генпрокурор РФ — Генеральный прокурор Российской Федерации

гл. — глава(-ы)

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ООН — Организация Объединенных Наций

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскное мероприятие

п. — пункт(-ы)

подп. — подпункт(-ы)

разд. — раздел(-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК — Совет народных комиссаров

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья(-и)

ЦИК — Центральный исполнительный комитет

ч. — часть(-и)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Происходящие в России демократические преобразования, курс на строительство правового государства, провозглашение приоритета личности создают предпосылки для повышения роли прокуратуры как федерального централизованного надзорного органа в укреплении законности и правопорядка в стране, охране конституционных прав и свобод граждан, защите интересов общества и государства.

Прокурорский надзор, вся многогранная правоохранная деятельность российской прокуратуры является одной из важнейших гарантий защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, независимо от формы собственности и подведомственности, и государства в целом. Поэтому государство, общество заинтересованы в том, чтобы надзорная и иная деятельность прокуратуры была максимально эффективной, приводила к реальному укреплению законности и правопорядка.

Важнейшими предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры являются прочные знания прокурорами специфики и особенностей разносторонней работы прокуратуры, своих полномочий применительно к конкретным направлениям деятельности, умение правильно, на научной основе организовать работу на порученных участках, мастерское владение тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора и иной деятельности.

Изучение дисциплины «Прокурорский надзор» студентами позволит им более четко ориентироваться в специфике деятельности органов прокуратуры, а возможно, и приобрести необходимые знания для работы в таких органах.

При изучении дисциплины «Прокурорский надзор» бакалавр должен:

знать

- сущность прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры;
- смысл и назначение иных видов деятельности, осуществляемых органами прокуратуры;
- значение основных понятий, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзорной и иной деятельности;
- систему прокуратуры РФ и структуру ее органов и организаций;
- законодательные основы осуществления органами прокуратуры своей деятельности;
- основы организации деятельности и управления в прокуратуре РФ;
- вопросы прохождения службы и кадрового обеспечения в прокуратуре РФ;

- основные полномочия, реализуемые прокурорами в процессе надзорной и иной деятельности;
- пути совершенствования организации и деятельности органов прокуратуры;

уметь

- сформулировать предмет прокурорского надзора и иной внешнефункциональной деятельности прокуратуры;
- разбираться в компетенции и полномочиях прокуроров различных звеньев;
- разграничивать компетенцию органов прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов при осуществлении проверок исполнения (соблюдения) закона и соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- оказывать помощь лицам, не обладающим достаточными юридическими познаниями, в подготовке обращений в органы прокуратуры в связи с нарушениями законов;
- применять на практике полученные навыки в вопросах организации и деятельности прокуратуры;
- грамотно составить проект акта прокурорского реагирования и иных документов прокурорской практики;

владеть

- основным понятийным аппаратом, применяемым в организации и деятельности органов и организаций прокуратуры;
- общими сведениями о законодательстве, регулирующем вопросы организации и деятельности прокуратуры;
- достаточными знаниями о специфике деятельности прокуратуры, позволяющими в случае необходимости и при наличии установленных законом требований замещать нижестоящие должности в органах прокуратуры;
- основными навыками деловой переписки, характерной для органов прокуратуры.

Учебник состоит из 19 глав, представленных в двух томах, в которых последовательно изложены теоретические аспекты прокурорского надзора как отрасли и учебной дисциплины, основные вопросы организации и деятельности прокуратуры РФ. В первый том издания включена общая часть дисциплины, состоящая из 8 глав. В каждой главе помимо основного материала излагаются компетентностные ориентиры для обучаемых, вопросы и задания. В общей части рассматриваются сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности, основные понятия прокурорского надзора, правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации, цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры, принципы ее организации и деятельности, организация работы и управление в органах прокуратуры, служба в органах и организациях прокуратуры, тактика и методика прокурорского надзора, полномочия прокурора и т.д.

Издание подготовлено на основе действующего законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры, приказов и указа-

ний Генерального прокурора РФ, а также передового опыта работы органов прокуратуры.

Авторами учебника являются ученые, продолжительное время работавшие в органах прокуратуры:

Винокуров Ю. Е. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин юридического факультета Московского гуманитарного университета, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции — предисловие, гл. 1 (1.1, 1.3—1.5), 2 (2.1, 2.2), 3, 4, 10, 17, 19 (19.1, 19.3);

Винокуров А. Ю. — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции — гл. 1 (1.2), 2 (2.3, 2.4), 5—9, 11—16, 18, 19 (19.2, 19.4—19.7), приложения.

Авторы выражают глубокую признательность работникам Генеральной прокуратуры Российской Федерации и нижестоящих органов прокуратуры, а также сотрудникам Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации за ценные советы и пожелания, направленные на совершенствование структуры и содержания учебника «Прокурорский надзор» с учетом происходящих изменений в законодательстве, регулирующем вопросы организации и деятельности прокурорской системы, и с благодарностью принимают предложения, направленные на дальнейшее улучшение содержательной составляющей учебника.

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате изучения гл. 1 студент должен:

знать

- сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности;
- основные понятия, присущие прокурорской деятельности;
- особенности организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах;

уметь

- определить роль и место прокуратуры в государственно-правовой системе РФ;
- сформулировать концептуальные положения развития прокуратуры РФ;

владеть навыками

- определения перспектив дальнейшего развития правового статуса прокуратуры РФ.
-

1.1. Сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности

Прокурорский надзор является видом государственной деятельности, осуществляемой *исключительно* органами прокуратуры и выражающейся в проверке соблюдения поднадзорными органами и лицами Конституции РФ и исполнения ими действующих на территории РФ законов, принадлежащих прокурорам *правовыми средствами надзора*.

Прокуроры следят за тем, чтобы деятельность федеральных органов исполнительной власти, следственного комитета РФ, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, общественных организаций и объединений и издаваемые (принимаемые) ими правовые акты соответствовали Конституции РФ и законам, действующим в России.

Надзорная деятельность прокуроров выражается в выявлении нарушений законов, установлении обстоятельств (причин, условий), способствующих их совершению, установлении виновных лиц, принятии установленных законом мер к устранению выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, привлечению к ответственности виновных лиц, возмещению причиненного ущерба при наличии такового.

Из сказанного вытекают следующие принципиально важные выводы:

— во-первых, прокурорский надзор — это самостоятельный, официальный, властно-публичный вид государственной деятельности, форма госу-

дарственного контроля в сфере обеспечения законности, присущий только органам прокуратуры. Иными словами, эту деятельность не могут осуществлять никакие другие государственные и негосударственные органы, должностные и физические лица;

- во-вторых, это специфический вид государственной деятельности, который проявляется в особенностях оснований проведения прокурорских проверок исполнения законов, методики их проведения, применения прокурорами актов прокурорского надзора (реагирования) на нарушения законов;

- в-третьих, прокурорский надзор осуществляется от имени государства — Российской Федерации. Прокурор, осуществляя надзорную деятельность, представляет и защищает общественные интересы не от имени отдельных органов местного, регионального или федерального уровней, а в совокупности всех их, объединяемых общей системой государства, приводя интересы отдельных органов (организаций, учреждений, предприятий и др.), должностных и физических лиц в соответствие с интересами государства в целом;

- в-четвертых, прокурорский надзор носит широкоохватывающий надведомственный характер, он распространяется, как уже отмечалось, на федеральные органы исполнительной власти, следственный комитет РФ, органы представительной и исполнительной власти регионального и муниципального уровней, иные государственные и негосударственные органы (организации, учреждения, предприятия), общественные организации. В сфере прокурорского надзора находятся и органы, наделенные функциями осуществления государственного (муниципального) контроля и надзора (финансового, экологического и иного).

Следует подчеркнуть, что прокуроры при осуществлении надзорной деятельности в соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, во-первых, проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, и, во-вторых, они не подменяют иные государственные органы.

Отличие надзорной деятельности прокуратуры от контрольно-надзорной деятельности многочисленных органов федерального, регионального и муниципального уровней, которые представляют собой преимущественно исполнительную ветвь власти, состоит в том, что, обладая, как и последнее, административными полномочиями, т.е. правом требовать устранения выявленных нарушений законов и совершать иные обязательные действия, прокурор оперирует только ему присущими, предусмотренными федеральным законом правовыми средствами.

Прокуроры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и оценивают деятельность физических и юридических лиц (субъектов и объектов) только с позиций ее соответствия закону, поскольку на прокуроров возложены обязанности по обеспечению единства законности.

Прав был В. И. Ленин, который говорил, что прокурорский надзор своим главным предназначением имеет установление «действительно

единообразного понимания законности... несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям»¹.

Под термином «прокурорский надзор» обычно понимаются: а) специфический вид государственной деятельности; б) способ обеспечения законности; в) учебная дисциплина. Все эти значения в той или иной мере будут рассмотрены в настоящем учебнике. Однако основное внимание будет уделено прокурорскому надзору как самостоятельному виду государственной деятельности, возложенному на прокуроров.

1.2. Роль и место прокуратуры в государственно-правовой системе Российской Федерации

Органы прокуратуры в силу их правового статуса как самостоятельного единого централизованного надзорного органа занимают особое место в государственной системе РФ. Дело в том, что они, имея функциональное отношение к каждой из трех закрепленных в Конституции РФ ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), тем не менее не относятся ни к одной из них, хотя и имеют признаки каждой из них. Такое особое положение прокуратуры в государственном устройстве способствует уравниванию ветвей власти, обеспечению их оптимального функционирования. Выявляя дефекты (нарушения законов, упущения) в деятельности законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов и принимая меры к их устранению, органы прокуратуры способствуют совершенствованию деятельности всех ветвей власти, повышению правовой культуры соответствующих должностных лиц этих органов, судей, рейтингов их профессиональной деятельности, авторитета, а следовательно, и укреплению нашего государства — Российской Федерации, что и является одной из основных целей функционирования всех ветвей власти.

Прокуроры, с одной стороны, осуществляют полномасштабный надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, муниципальными органами, способствуя укреплению законности в их деятельности, а с другой — они, участвуя в заседаниях судов как участники процесса, обжалуют (оспаривают) незаконные, необоснованные и несправедливые решения, принимаемые судьями, защищая тем самым интересы физических и юридических лиц и совершенствуя практику работы судов.

Обнаружив факты принятия или издания незаконных правовых актов государственными органами, за исполнением законов которыми прокурорский надзор не осуществляется (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ), Генпрокурор РФ информирует об этом соответственно руководителей палат российского парламента, главу государства и Председателя высшего органа исполнительной власти страны.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1982. Т. 45. С. 198.

Прокуроры активно сотрудничают с органами всех ветвей власти, работают в тесном контакте с ними, имея целью совершенствование функционирования государственно-правового механизма. Это выражается, в частности, в участии прокуроров в мероприятиях, организуемых органами представительной и исполнительной власти (парламентских и иных слушаниях по обсуждению проектов законов, заседаниях исполнительных органов по вопросам укрепления законности и правопорядка); присутствии руководителей прокуратур, их заместителей и по их поручению других прокуроров на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, заседаниях представительных органов регионального и муниципального уровней; даче заключений на проекты законов и подзаконных актов; подготовке ответов на запросы депутатов; участии в заседаниях судов общей юрисдикции и арбитражных судов; представлении Генпрокурором РФ ежегодного доклада Президенту РФ о состоянии законности, правопорядка и проделанной работе по их укреплению; информировании органов представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности в стране, регионе, муниципальном образовании; даче консультаций по правовым вопросам представителям всех ветвей власти и других направлениях сотрудничества, о чем речь будет идти в последующих главах.

Из всего сказанного можно сделать выводы о том, что, во-первых, прокурорский надзор является одним из важнейших способов обеспечения законности в деятельности всех ветвей власти РФ в стране, регионах и муниципальных образованиях, способствуя обеспечению единого правового пространства по всей территории страны как неперемennого условия ее нормального функционирования, и, во-вторых, роль и место органов прокуратуры в функционировании государственно-правового механизма России исключительно велики. Более того, с усложнением задач в государственном управлении, экономике, проявлением ряда негативных явлений (терроризм, коррупция и многое другое) роль и значение правоохранительной деятельности прокуратуры будут возрастать.

1.3. Основные понятия прокурорского надзора

В целях более глубокого уяснения сущности прокурорского надзора кратко рассмотрим его основные понятия.

Прокуратура РФ — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также иные установленные законом *функции и иные направления (участки) деятельности*. В *систему прокуратуры РФ* помимо *органов прокуратуры* входят также *организации прокуратуры*.

Прокуратура — обобщенное понятие, обозначающее как в целом совокупность органов прокуратуры, что фактически тождественно понятию *система органов прокуратуры*, так и относящееся к конкретно взятой прокуратуре, например прокуратуре энского района или прокуратуре энской области.

Орган прокуратуры — входящая в систему прокуратуры РФ обособленная структура, осуществляющая в пределах установленной компетенции функции и иные направления деятельности, возложенные на прокуратуру РФ законом. В систему органов прокуратуры входят **Генеральная прокуратура РФ, Главная военная прокуратура, прокуратуры субъектов РФ** и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, **прокуратуры городов и районов** и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура РФ — высший орган прокуратуры, который в пределах установленной компетенции реализует возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности, осуществляет организационное, методическое, информационное и иное руководство нижестоящими прокуратурами субъектов РФ и приравненными к ним прокуратурами.

Главная военная прокуратура — образованная на правах структурного подразделения Генпрокуратуры РФ и возглавляемая **заместителем Генерального прокурора РФ** — Главным военным прокурором структура, которая в пределах установленной компетенции реализует возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере военного управления и строительства, осуществляет организационное, методическое, информационное и иное руководство нижестоящими военными прокуратурами.

Прокуратура субъекта РФ — орган прокуратуры среднего звена, осуществляющий в пределах установленной компетенции на территории субъекта РФ возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности, а также осуществляющий организационное, методическое, информационное и иное руководство функционирующими на территории соответствующего субъекта РФ прокуратурами городов и районов, иными территориальными и приравненными к ним специализированными прокуратурами, например, **природоохранными прокуратурами, прокуратурами по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, прокуратурами по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.**

Прокуратура района (города) — орган прокуратуры низового звена, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе территориального принципа формирования в пределах одного или нескольких муниципальных образований возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности. Входит в систему органов **прокуратуры субъекта РФ**. В качестве разновидности таких прокуратур выступают межрайонные прокуратуры, прокуратуры округов (административных округов) и районов внутри городов.

Военная прокуратура — специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере военного управления и строительства. Существуют приравненные к прокуратурам субъектов РФ военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск

стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и иные приравненные к прокуратурам субъектов РФ военные прокуратуры, а также подчиненные им военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и иные приравненные к прокуратурам городов и районов военные прокуратуры.

Природоохранная прокуратура — специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. В настоящее время функционируют одна природоохранная прокуратура на правах областной — Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура и более 60 межрайонных природоохранных прокуратур, 16 из которых подчиняются Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре, остальные — прокуратурам субъектов РФ.

Транспортная прокуратура — специализированный орган прокуратуры, осуществляющий надзор в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере функционирования таможни, а также водного (речного и морского), воздушного и железнодорожного транспорта. В настоящее время функционируют восемь региональных транспортных прокуратур на правах областных, в подчинении которых находятся межрайонные транспортные прокуратуры.

Прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях — специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера. Входит в систему органов *прокуратуры субъекта РФ*.

Прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах — специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности на объектах оборонной промышленности и иных объектах стратегического назначения, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности. Входит в систему органов *прокуратуры субъекта РФ*. Однако в системе прокуратуры РФ функционируют выполняющие названные задачи две самостоятельные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ — прокуратуры комплекса «Байконур» и ЗАТО «Межгорье».

Прокурор — должностное лицо органа прокуратуры, реализующее в пределах установленной компетенции определенные полномочия при осуществлении возложенных на прокуратуру РФ функций и иных направлений деятельности. Согласно Закону о прокуратуре к прокурорам относятся Генпрокурор РФ, его советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, помощники и помощники по особым

поручениям, заместители Генпрокурора РФ, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов.

Прокурорский работник — должностное лицо, находящееся на должности прокурора, а также другой работник органа или организации прокуратуры, имеющий классный чин (воинское звание). Например, к этой группе должностных лиц относятся научные и педагогические работники.

Генеральный прокурор РФ — руководитель прокуратуры РФ, возглавляющий одновременно *Генеральную прокуратуру РФ*, который назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на пять лет.

Заместитель Генерального прокурора РФ — назначаемое на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ должностное лицо, которое в соответствии с изданным распоряжением Генпрокурора РФ о распределении полномочий отвечает за реализацию строго определенных функций и иных направлений деятельности прокуратуры либо курирует деятельность органов прокуратуры в пределах конкретного федерального округа. В предусмотренных законом случаях может временно исполнять обязанности Генпрокурора РФ. Законом предусмотрено наличие должности первого заместителя Генпрокурора РФ, который преимущественно исполняет обязанности Генпрокурора РФ в период отсутствия последнего.

Прокурор-руководитель — должностное лицо, возглавляющее орган прокуратуры, или его заместитель. Не следует путать с руководителями структурных подразделений (главных управлений, управлений и отделов) органов прокуратуры, осуществляющими внутреннее руководство подчиненными работниками, но не наделенными полномочиями по применению мер прокурорского реагирования.

Прокурор-исполнитель — должностное лицо, относящееся к категории «прокурор», не наделенное правом применения средств прокурорского реагирования. Наиболее распространенными являются должности старших помощников и помощников прокуроров городов и районов, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов в прокуратурах субъектов РФ и Генпрокуратуре РФ.

Компетенция прокурора — возможность применения прокурором установленных федеральным законом полномочий при осуществлении надзорной и иной деятельности в пределах закрепленной за ним территории или в рамках функционирования специальных объектов.

Полномочия прокурора — совокупность закрепленных в федеральном законе прав прокурора совершать определенные действия или принимать юридически значимые решения, обязательность применения которых обусловливается предусмотренными законом основаниями и конкретной складывающейся обстановкой.

Разграничение компетенции прокуроров — совокупность взаимосвязанных правовых решений, закрепленных в законодательных и иных правовых актах и направленных на придание деятельности органов проку-

ратуры целенаправленного характера с учетом персонализации роли прокуроров конкретного звена или специализации при осуществлении надзорной и иных функций в целях предотвращения дублирования в работе и обеспечения присутствия прокурорской власти на всех ответственных направлениях прокурорской деятельности.

Правовые средства прокурорского надзора — предусмотренные федеральными законами способы совершения действий (формы принятия решений), направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов (проведение проверок, вынесение акта прокурорского реагирования), а также на согласование (санкционирование) действий или решений должностных лиц поднадзорных органов.

Акты прокурорского реагирования — специфические правовые акты (постановления, предостережения, представления, протесты, требования и др.), вносимые только прокурором-руководителем в целях устранения и предупреждения нарушений законов по результатам проведенных проверок.

Прокурорский надзор — вид государственной деятельности, осуществляемый исключительно органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения действующих на территории РФ законов присущими прокурорам *правовыми средствами надзора*.

Субъекты прокурорского надзора — совокупность поднадзорных прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора.

Объекты прокурорского надзора — совокупность поднадзорных прокурору органов, организаций и иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора.

Предмет прокурорского надзора — соблюдение Конституции РФ, исполнение действующих на территории РФ законов (соблюдение прав и свобод человека и гражданина) поднадзорными прокурору органами, должностными и иными лицами.

1.4. Концептуальные положения развития прокуратуры Российской Федерации

С развитием общества, государства развивается и прокуратура РФ как важнейшая государственно-правовая структура в сфере укрепления законности и правопорядка, призванная защитить права и свободы граждан и законные интересы государства и разного рода юридических лиц. Развитие прокуратуры осуществляется в правовом, организационном, кадровом, методическом и иных аспектах и имеет целью повышение эффективности ее многогранной правоохранительной деятельности, выражающейся в реальном укреплении законности (снижение правонарушений и их вредных последствий), как неперемное условие нормального функционирования нашего государства, его развития.

Представляется, что направления дальнейшего развития российской прокуратуры будут зависеть от ряда обстоятельств и в первую очередь от того:

— какие стратегические задачи в областях социального развития, экономики, обороны и иных сферах будут стоять перед нашим государством и какие пути будут избраны для их решения; будет ли проводиться политика, отвечающая национальным интересам России; будет ли преобладать, как в настоящее время, модель развития так называемого частного капитализма или будет осуществлен переход к государственному капитализму, ориентированному на усиление социальной защиты основной массы россиян;

— как пойдет процесс становления новой российской государственности, развития федеративных отношений (в частности, какой объем прав получат субъекты РФ и какие полномочия останутся за центром, как это скажется на структуре законодательства);

— как будет в дальнейшем проходить судебная реформа и к каким позитивным результатам она может привести в плане защиты прав и свобод граждан; как будут перераспределяться правозащитные полномочия между судами, прокуратурой и другими правоохранительными и иными органами;

— какие тенденции будут преобладать в сфере правонарушаемости, т.е. будет ли происходить рост или снижение преступлений и иных правонарушений;

— будет ли учитываться позитивный опыт организации и деятельности российской прокуратуры, накопленный ею за многие десятилетия своего существования, а также положительный приемлемый для нас опыт работы прокуратур других государств.

Несмотря на изменения, которые могут происходить в государстве, национальным интересам России, интересам законопослушной части граждан будут соответствовать сохранение за прокуратурой РФ статуса федерального, централизованного надведомственного надзорного органа и органа уголовного преследования с оставлением за ней всех функций, определенных федеральными законами, и дальнейшее развитие ее в первую очередь как органа надзорного типа. Следует заметить, что надзорная функция в той или иной мере присуща всем государствам, она вызвана объективными потребностями добиться надлежащего исполнения законов, без чего невозможно нормальное функционирование государств. Но в разных странах функция надзора за исполнением законов возложена на различные по своей структуре и назначению органы. Исторически так сложилось, что в России функция надзора за исполнением законов возлагалась на органы прокуратуры. Такая практика себя вполне оправдала, никакой необходимости освобождать прокуратуру от надзорной функции не имеется, так как это неизбежно привело бы к негативным последствиям, что не отвечает национальным интересам России. Поэтому в будущем прокуратура может в основном развиваться как надзорный правозащитный орган.

Учитывая, что только сильное в политическом и экономическом отношении государство в состоянии обеспечить нормальные условия для проживания всех категорий граждан, включая достижение высокого жизненного уровня, защитить их в социальном отношении, защита именно государственных (публичных) и общественных интересов останется приоритетной

задачей для прокуратуры. Сказанное вовсе не означает, что прокуратура не должна защищать интересы предпринимателей, частных владельцев предприятий (частный интерес). Начиная с 2005 г. внимание прокуроров акцентировано на вопросах защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Однако при этом в поле зрения должны оставаться государственные и общественные интересы. Приоритетным направлением для прокуратуры продолжит оставаться защита прав и свобод человека и гражданина.

Получат дальнейшее развитие все отрасли надзора, направления (участки) деятельности прокуратуры, однако в зависимости от происходящих в стране преобразований, новых задач, встающих перед обществом, будут уточняться приоритеты, задачи, пределы отраслей надзора и участков деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров.

Все более приоритетное значение будет приобретать международное сотрудничество прокуратуры РФ с органами прокуратуры, иными правоохранительными органами зарубежных стран, международными организациями.

Дальнейшее углубление получит деятельность Координационного совета генеральных прокуроров стран СНГ, особенно в деле борьбы с организованной, транснациональной преступностью. Об этом свидетельствует создание в структуре этого совета аппарата исполнительного секретаря с участием представителей генеральных прокуроров стран СНГ. Активизируется участие Генпрокуратуры РФ в деятельности Международной ассоциации прокуроров (МАП), Консультативного совета европейских прокуроров и в иных организациях.

Можно полагать, что в будущем более полно будет востребован правозащитный потенциал российской прокуратуры, задействованы имеющиеся здесь резервы. Повышению роли прокуратуры как надзорного правозащитного органа, а следовательно, повышению эффективности ее многогранной деятельности в наибольшей мере могли бы способствовать повышение правового статуса как самой прокуратуры, так и ее работников, полное проведение в жизнь принципа независимости прокурорского надзора, наделение прокуроров дополнительными полномочиями, т.е. дальнейшее развитие законодательства, регулирующего прокурорскую деятельность.

В связи с этим представляется крайне необходимым в Конституцию РФ вместо ст. 129, посвященной прокуратуре и входящей в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», включить самостоятельную главу «Прокуратура Российской Федерации», в которой изложить задачи, структуру, основные направления деятельности прокуратуры, порядок назначения на должности прокуроров и освобождения их от должностей, отказавшись от института согласования назначения прокуроров субъектов РФ с региональными властями, наделить Генпрокурора РФ и прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы, а также правом обращения с запросом в КС РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, закрепить, что организация и деятельность прокуратуры РФ определяются федеральным конституционным законом.

Этот закон мог бы воспроизвести основные положения действующего Закона о прокуратуре. В нем следовало бы более обстоятельно изложить структуру прокуратур, полномочия прокуроров всех звеньев, посвятив

этому такие самостоятельные главы, как: «Генеральная прокуратура Российской Федерации», «Прокуратуры субъектов Российской Федерации», «Районные прокуратуры» и другие главы, хотя бы в кратком виде закрепить процедурные вопросы деятельности прокуроров по отраслям надзора, их правовое положение при участии в судах, более подробно регламентировать в специальной главе вопросы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, определить формы взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным по правам ребенка в Российской Федерации и иными уполномоченными, а также Общественной палатой и другими институтами гражданского общества. Самостоятельная глава могла бы быть посвящена специфике прохождения службы в органах прокуратуры.

Считаем необходимым восстановить ряд полномочий, которыми ранее были наделены прокуроры. Речь идет о наделении прокуроров правом вынесения постановлений о возбуждении уголовных дел, вынесения постановлений о возбуждении дисциплинарного производства; о расширении круга лиц, в отношении которых может объявляться предостережение о недопустимости нарушения закона, за счет руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также индивидуальных предпринимателей, а в строго определенных законом случаях и в отношении граждан. В целях повышения качества расследования уголовных дел, предотвращения нарушения прав участников уголовного процесса крайне необходимо восстановить полномасштабный прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования, как это было до 2007 г. В интересах дела следовало бы также закрепить в Законе о прокуратуре, что принесение прокурором протеста на противоречащий закону акт или обращение прокурора с заявлением в суд о признании такого акта недействительным или недействующим приостанавливает действие этого акта до рассмотрения протеста или заявления. Районным, городским и им равным прокурорам следует предоставить право обращения с исковыми заявлениями в арбитражные суды и участия в этих судах. Необходимо также снять ограничения прав прокуроров на обращение с исками в суды общей юрисдикции и арбитражные суды в защиту интересов физических и юридических лиц.

Реализация этих и иных законодательных мер, несомненно, положительно сказалась бы на состоянии работы органов прокуратуры, что, в свою очередь, способствовало бы укреплению законности и правопорядка в стране.

1.5. Особенности организации и деятельности прокуратуры в зарубежных странах

В связи с произошедшими в последние годы значительными изменениями законодательства о прокуратуре в Российской Федерации огромный интерес представляет опыт организации и деятельности прокурорских