

7-е
ИЗДАНИЕ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УЧЕБНИК



Прокурорский надзор

Под редакцией
д-ра юрид. наук, проф. *О.А. Галустьяна*,
д-ра юрид. наук, проф. *А.В. Ендольцевой*,
д-ра юрид. наук, проф. *И.И. Сыдорук*

Седьмое издание,
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования и науки
Российской Федерации в качестве **учебника**
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по специальности 030501 «Юриспруденция»*

*Допущено Министерством внутренних дел
Российской Федерации в качестве **учебника**
для курсантов и слушателей образовательных учреждений
высшего профессионального образования МВД России
по специальности 030501 «Юриспруденция»*

*Рекомендовано Учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве **учебника**
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по специальности 030501 «Юриспруденция»; по научной
специальности 12.00.11 («Судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности»)*

*Рекомендовано Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве **учебника**
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по специальности 030501 «Юриспруденция»; по научной
специальности 12.00.11 («Судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности»)*



УДК 347.963(470+571)(075.8)

ББК 67.72(2Рос)я73-1

П80

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, курсантов
П80 и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. — 7-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 511 с.
И. Галустьян, Оскиан Аршакович, ред.
И. Ендольцева, Алла Васильевна.

ISBN 978-5-238-02160-7

Агентство СІР РГБ

Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, определено содержание каждой из них. Анализ вопросов создания и развития прокуратуры России и особенностей деятельности прокуратур зарубежных государств дается с использованием институционального подхода.

В учебнике учтены изменения в законодательстве (в том числе Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г.), а также решения Конституционного Суда РФ и иных органов судебной власти по состоянию на 1 марта 2011 г.

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, готовящих юристов широкого профиля, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся деятельностью прокуратуры. Рекомендуется при обучении по дистанционным образовательным технологиям (ДОТ).

ББК 67.72(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-02160-7

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2001, 2004, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011
Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.)

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2010, 2011

Предисловие

Востребованность учебника «Прокурорский надзор», его конкурентоспособность с аналогичной учебной юридической литературой других издательств предопределили выпуск нового, уже седьмого, издания.

Задача авторов сводилась к продолжению разработки фундаментальных теоретических и методологических положений учебного курса (о принципах и субъектах прокурорского права, о процессуальных документах, функциях и др.), а также к приведению нормативного материала учебника в соответствие с действующим законодательством по состоянию на 1 марта 2011 г.

Наибольший уровень общности фундаментальных методологических положений предопределил их место расположения в учебнике: в разделе I «Общие положения» (главы 1—7).

Направления деятельности прокуратуры составляет предмет раздела II «Деятельность прокуратуры Российской Федерации» (главы 8—16). Для определения содержания деятельности прокуратуры использована правовая категория «функция». Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, причем некоторые из них осуществляются непосредственно прокурором (участие прокурора в рассмотрении дел судами; участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов).

Продолжен учет разработок сравнительного правоведения, что получило отражение в разделе III «Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств» (главы 17—18). В этом разделе речь идет об особенностях организации и деятельности прокуратур ведущих зарубежных американских (Соединенные Штаты Америки, Канада, Федеративная Республика Бразилия) и европейских (Французская Республика, Федеративная Республика Германия, Королевство Испания, Итальянская Республика) государств, а также прибалтийских государств (Латвийская Республика, Литовская Республика, Эстонская Республика), Грузии и участников Содружества Независимых Государств (Республика Беларусь, Украина, Республика Казахстан, Узбекистан, Республика Армения, Республика Армения, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан, Кыргызская Республика, Азербайджанская Республика).

Новеллой данного учебника является иллюстрация посредством приложений (схем и таблиц) при системном изложении материала (разделы I—II). Приложения изготовлены студентом филиала Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова в г. Липецке А.Б. Шелагиным.

В учебник включены библиографический список, алфавитно-предметный указатель, программа учебного курса «Прокурорский надзор». Разработанной в главе 2 учебника периодизации истории развития прокурорского надзора корреспондирует рубрикатор «Хронология правлений в Государстве Российском (1649—1721) и в Российской Империи (1721—1917)», который впервые помещался в четвертом издании учебника.

Обширный справочно-библиографический аппарат позволит при необходимости углубленного изучения рассматриваемых в учебнике проблем обратиться к первоисточникам.

Тезисный характер изложения позволил предельно ограничить объем данной публикации только существенными положениями о деятельности прокуратуры и тем самым обеспечить реализацию актуального для нынешнего времени девиза «Ничего лишнего, только существенное».

Дополнительная переработка учебника позволяет использовать его при реализации дистанционных образовательных технологий (ДОТ). В частности, учебный материал организован таким образом, что раздел I соответствует модулю I, раздел II — модулю II, раздел III — модулю III. С этой же целью в учебник включены дополнительные материалы: рабочая программа учебного курса «Прокурорский надзор» и глоссарий. Правовую основу для дополнительной переработки учебника составили: Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. с последующими многочисленными изменениями и дополнениями (абз. 9 подп. 16 ст. 28; подп. 5 п. 2 ст. 32); указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» № 599 от 26 мая 2009 г.; постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов» № 142 от 24 февраля 2009 г.; приказ министра образования и науки РФ «Об использовании дистанционных образовательных технологий» № 137 от 6 мая 2005 г.

При подготовке учтен Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г.

Мы благодарим за содействие в поиске необходимых материалов сотрудников отдела официальных и нормативных изданий Российской государственной библиотеки (заведующая отделом Э.А. Восканян) и студента филиала Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова в г. Липецке А.Б. Шелагина, принявшего активное участие в подготовке приложений (схем и таблиц) к данному учебнику.

Авторы и издательство надеются получить от заинтересованных читателей отзывы на учебник «Прокурорский надзор» и пожелания, которые, как и уже полученные нами ранее, будут учтены в ходе дальнейшей работы по его совершенствованию.

Авторы учебника

И.И. Сыдорук, д-р юрид. наук, проф.; *А.В. Ендольцева*, д-р юрид. наук, проф.; *О.В. Химичева*, д-р юрид. наук, проф.; *В.Н. Галузо*, канд. юрид. наук *М.И. Эриашвили*; *В.Г. Ермаков*, д-р юрид. наук, проф.; *О.В. Волинская*, доктор юридических наук, профессор; *О.В. Мичурина*, доктор юридических наук, доцент; *А.А. Орлова*, канд. юрид. наук, доцент; *С.А. Державин*, канд. юрид. наук; *А.М. Осавелюк*, д-р юрид. наук, проф.; *М.В. Максютин*, канд. юрид. наук, доцент; *А.Ж. Саркисян*, кандидат юридических наук; *В.И. Батюк*, канд. юрид. наук, доцент; *Е.А. Осавелюк*, канд. юрид. наук, доцент; *Ф.-К. Шредер*, д-р юрид. наук, проф. (ФРГ).

Раздел I

Общие положения

- Глава 1. Сущность прокурорского надзора
- Глава 2. Развитие прокурорского надзора в России
(исторический очерк)
- Глава 3. Правовая основа деятельности прокуратуры
- Глава 4. Принципы прокурорского надзора
- Глава 5. Субъекты прокурорского надзора
- Глава 6. Процессуальные и иные документы
- Глава 7. Актуальные проблемы прокурорского надзора

Глава I

Сущность прокурорского надзора

1.1. Прокурорский надзор: понятие и значение

Прежде чем определить понятие «прокуратура», требуется уяснить смысл указанного термина. Обычно под прокуратурой понимают государственный орган, осуществляющий надзор, или управомоченное на это должностное лицо¹. При этом ссылаются на латинское слово «*procurator*». В латинском языке слово *procuratio* (*procurator*) означает «печение, заведование, управление», а также «должность прокуратора, прокуратура», слово «*procurator*» («*procurator*») — «заведующий, управляющий, распорядитель; представитель, поверенный, уполномоченный; прокуратор, заведующий доходами императора в провинции». И наконец, слово «*procurator*» означает «заботиться, ухаживать, холить; обеспечивать, совершать; направлять, заведовать, вести»². Аналогичное значение имеют и слова французского языка: «*procurateur*», «*procuratie*», «*procuration*», «*procurer*», «*procurer*»³.

Анализ значений приведенных терминов позволяет нам высказать суждение о двойственном значении термина «прокуратура»:

1) в широком смысле слова — это государственный орган (или должностные лица), осуществляющий надзор как особый вид государственной деятельности;

2) в узком смысле слова — это собственно система государственных органов, специально предназначенных для осуществления надзорной деятельности⁴.

¹ См.: *Большая советская энциклопедия* / Гл. ред. О.Ю. Шмидт. Т. 47. М.: Советская энциклопедия, 1940. С. 218, 219; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 14-е изд., стереотип. / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1982. С. 545; Словарь русского языка: В 4 т. 3-е изд., стереотип. / Под ред. А.П. Евгеньевой. Т. 3. М.: Русский язык, 1987. С. 497; *Российская юридическая энциклопедия* / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 821, 822.

² См.: *Дворецкий И.Х.* Латинско-русский словарь. 10-е изд., стереотип. М.: Русский язык: Медиа, 2006. С. 621.

³ См.: *Гак В.Г., Ганишина К.А.* Новый французский словарь. 2-е изд., испр. М.: Русский язык, 1995. С. 871.

⁴ В юридической литературе высказывалось суждение, что рассматриваемый нами термин «этимологически и исторически выражает собою представительство одним деловых интересов другого» (см.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, 1889. С. 24).

В данном учебнике термин «прокуратура» используется в узком смысле слова. В случае использования термина в ином значении об этом будет указываться особо.

Прокуратура является *государственным органом, специально предназначенным для осуществления правоохраны совместно с другими органами*¹. При этом необходимо иметь в виду, что прокуратура осуществляет правоохрану путем надзора, уголовного преследования и иных видов (форм) правоохраны². До нынешнего времени является дискуссионным вопрос о том, к органам какой ветви государственной власти следует относить прокуратуру.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ 1993 г.³ в России государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Приведенный перечень ветвей государственной власти является исчерпывающим. Систематическое толкование главы 7 «Судебная власть» Конституции РФ (ст. 118—129), в ст. 129 которой приведены понятие прокуратуры и порядок назначения соответствующих должностных лиц, формально указывает на принадлежность прокуратуры к органам судебной власти. Такой позиции придерживается А.И. Турчинов⁴. Однако в ст. 118 Конституции РФ, устанавливающей перечень органов судебной власти, слово «прокуратура» не упоминается. Это стало основанием для суждения о допущенном в Конституции РФ нарушении законодательной техники⁵.

В научной юридической литературе обосновывается также тезис о принадлежности прокуратуры к органам исполнительной власти⁶. Данное утверждение, на наш взгляд, следует признать ошибочным хотя бы потому, что в исчерпывающих перечнях органов исполнительной власти до момента завершения работы над данным учебни-

¹ Подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 10—20, 142—162.

² Виды (формы) правоохраны, осуществляемой прокуратурой, поименованы функциями прокуратуры и рассматриваются в разделе II «Деятельность прокуратуры Российской Федерации» данного учебника.

³ *РГ*. 2009. 21 января; *ПГ*. 2009. 23—29 января; *СЗ РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ См.: *Настольная книга государственного служащего* / Отв. ред. В.И. Шкатулла. М.: Экономика, 1999. С. 44.

⁵ См.: *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник* / Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юрист, 2001. С. 10.

⁶ См.: *Черемных Г.Г.* Судебная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 11.

ком прокуратура к таковым не относилась¹. По мнению А.Ф. Козлова, «прокурорский надзор организационно тяготеет не к судебной, а к законодательной власти, поскольку его основная функция — обеспечение исполнения принимаемых законов»². Отличается «оригинальностью» подход Г.Н. Королева, определившего прокуратуру Российской Федерации³ как единую федеральную централизованную систему органов «президентской власти», которая, как известно, даже не предусмотрена Конституцией РФ⁴. В.Б. Ястребов обосновывает еще одно противоречивое суждение о том, что прокуратура «имеет отношение ко всем ветвям власти, не входя ни в одну из них»⁵.

По нашему мнению, *прокуратура* — самостоятельный государственный орган, не принадлежащий ни к одной из трех ветвей государственной власти⁶. Только при этом условии прокуратура может эффективно осуществлять свою деятельность. Более того, прокуратура как орган государства не осуществляет властных функций. Власть исходит лишь от прокурора⁷. Подобный вывод стал возможным благодаря уже завершённому одним из авторов данного учебника (В.Н. Галузо) комплексному исследованию законодательства Государства Российского (1649—1721) и Российской Империи (1721—1913), систематизированного в многотомном сборнике «Полное Собрание Законов Российской Империи» (ПСЗ РИ)⁸. Что же касается промежуточных результатов проведенного комплексного исследования зако-

¹ См., например: *Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти*: Указ Президента РФ № 724 от 12 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; 2010. № 35. Ст. 4533.

² *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. Общая часть: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Гос. юрид. академии, 1994. С. 8.

³ Мы полагаем, что с 25 декабря 1991 г. для наименования государства необходимо использовать только термин «Российская Федерация» (см. об этом: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

⁴ *Королев Г.Н.* Прокуратура Российской Федерации в период правовой реформы: Лекция. Ижевск, 1998. С. 7.

⁵ *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Зерцало-М, 2011. С. 403.

⁶ По существу, аналогичный вывод формулирует и Н.И. Костенко (см.: *Место прокуратуры в государственном механизме* // Государство и право. 1995. № 11. С. 21).

⁷ См.: *Правоохранительные органы*. С. 142.

⁸ См. об этом: *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (1649—1913): Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007; *Он же.* Систематизация законодательства в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

нодательства Государства Российского и Российской Империи, то они получили закрепление в наименовании отдельных глав данного учебника (см., например, главы 12 и 15).

1.2. Прокурорский надзор как отрасль российской юридической науки

Термином «прокурорский надзор» обозначается не только одна из отраслей российского права, но и одна из отраслей научного знания, или одна из отраслей юридической науки. Рассматриваемая наука представляет систему понятий, взглядов, идей, раскрывающих сущность прокуратуры, закономерности ее возникновения и развития. Как отрасль юридической науки, «прокурорский надзор» имеет **общий объект изучения** — объективные закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права, а также общие методы изучения этого объекта.

Самостоятельность (обособленность) науки прокурорского надзора, как и всякой иной юридической науки, определяется ее предметом (как частью объекта) и методом изучения. Под **предметом** науки «прокурорский надзор» следует понимать *объективные закономерности возникновения, развития и функционирования прокуратуры во взаимосвязи с иными государственными органами и негосударственными органами*. Важно иметь в виду, что объективные закономерности возникновения, развития и функционирования прокуратуры могут быть предметом изучения и других отраслевых юридических наук, что свидетельствует о системности рассматриваемой нами юридической науки и ее взаимосвязи с другими юридическими науками (например, с теорией государства и права, конституционным правом, уголовным процессом, теорией правоохраны и др.).

Предмет науки «прокурорский надзор» познается с помощью **научных методов**, которые принято подразделять на общенаучные, частнонаучные и специальные. В число *общенаучных* методов обычно включают следующие: анализ, синтез, индукцию, дедукцию, аналогию и другие методы. Среди *частнонаучных* и *специальных* методов, применяемых в юридических науках, можно назвать моделирование, эксперимент, логико-юридический, сравнительно-правовой и др.

В связи с проводящимися в стране правовыми реформами (например, судебной) стал активнее применяться сравнительно-исторический метод изучения прокуратуры разных исторических типов и форм государств.

Результаты науки «прокурорский надзор» закрепляются в первую очередь в монографиях¹ и иных научных публикациях (статьях, тезисах), отражающих в отличие от учебников и другой учебной литературы (учебных пособий, курсов лекций) систему и структуру этой науки, а не учебной программы. К результатам научной деятельности относятся также комментарии правовых актов², ответы ученых по запросам практических работников в виде консультаций, опубликованных в юридических журналах³.

Особое место среди результатов научной деятельности занимают научные концепции и доктрины, получившие официальное признание⁴.

1.3. Прокурорский надзор как учебная дисциплина

Программами ведущих гуманитарных высших учебных заведений предусматривается изучение учебной дисциплины «Прокурорский надзор»⁵, что получило закрепление в названии данного учебника. С учетом аргументов, изложенных нами в параграфе 4 данной главы учебника, целесообразнее использование для указанной учебной дисциплины иного наименования — «Прокурорское право».

Всякая учебная дисциплина имеет предмет изучения. Имеет таковой и учебная дисциплина «Прокурорский надзор». К сожалению, в учебной литературе не выработан единый подход в определении предмета изучения. Суть проблемы кратко можно свести к следующему: следует ли включать в предмет изучения курса «Прокурорский надзор» организацию прокуратуры? По нашему мнению, **предметом изучения** рассматриваемой учебной дисциплины является **деятельность прокуратуры**. Ее организация представляет предмет иной са-

¹ См., например: *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Душанбе: ТГУ, 1971; *Маршунев М.Н.* Прокурорско-надзорное право. СПб.: Изд-во С.-Петербургского гос. ун-та, 1991.

² См., например: *Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»* / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996.

³ См., например: *Герасимов С.И., Коротков А.П., Тимофеев А.В.* 400 ответов по применению УПК РФ: Комментарий. М.: Экзамен, 2002.

⁴ См., например: *Прокуратура Российской Федерации* (концепция развития на переходный период). М., 1994; *Основы государственной политики борьбы с преступностью в России: Теоретическая модель*. М.: НОРМА, 1997.

⁵ См.: *Учебные программы по специальности «Юриспруденция»*. Общие курсы: Учеб.-метод. пособие / Под ред. Е.А. Суханова, Н.И. Побежимовой. М.: Зерцало-М, 2001. С. 301—333.

мостоятельной учебной дисциплины — «Правоохранительные органы»¹. Иного мнения придерживается группа авторов-единомышленников из ведомственного высшего учебного заведения, ведомая А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой². В данном учебнике нами допущено лишь два исключения, когда в предмет изучения помимо деятельности прокуратуры включалась и ее организация. Иначе говоря, наряду с *функциональным подходом* допускается и *институциональный подход*, т.е. рассмотрение прокуратуры как системы органов (глава 2 и раздел III), на что мы укажем особо.

Также вызывает возражение и включение в предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор» административно-распорядительной деятельности прокуратуры («государственная служба», «кадры органов и учреждений», «служба и кадровое обеспечение»)³. Административно-распорядительная деятельность прокуратуры составляет предмет иной учебной дисциплины — «Административное право»⁴ или вновь предложенного учебного курса «Служебное право»⁵.

Необходимо подчеркнуть, что прокурорское право и нравственные нормы, регулирующие деятельность прокуратуры, а также наука «прокурорский надзор» и соответствующая ей учебная дисциплина — это *правовые, нравственные и теоретические основы деятельности прокуратуры*, составляющие в совокупности ее *методологическую базу*.

Дальнейшее изложение проведено на основе российского законодательства, законодательств ведущих зарубежных правовых государств, Грузии, а также стран Содружества Независимых Государств и Балтии (Латвии, Литвы и Эстонии).

1.4. Прокурорский надзор в системе российского права

Система российского права может быть представлена совокупностью отраслей права. Самостоятельный характер любой отрасли права (например, гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и др.) определяется в первую очередь предметом и методом

¹ См.: *Правоохранительные органы*. С. 23—24.

² См.: *Прокурорский надзор: Учеб. пособие* / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой. М.: Юриспруденция, 2011. С. 40.

³ См.: *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2007. С. 467—504; *Прокурорский надзор: Учебник*. 7-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 52—69.

⁴ См.: *Административное право России: Учебник* / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: ТК Велби: Проспект, 2007. С. 346—350.

⁵ См.: *Служебное право: Учеб. пособие* / Рук. авт. колл. В.Г. Игнатов. М.: МарТ, 2007.

правового регулирования. Ввиду отсутствия таковых «Прокурорский надзор» традиционно не рассматривается в качестве самостоятельной отрасли права. Один из представителей подобного подхода аргументирует тезис о регламентировании прокурорского надзора «различными отраслями права: административным, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно-исправительным»¹. По нашему мнению, такой подход теперь уже не соответствует состоянию ни теории, ни законодательства.

Попытки выделить прокурорское право в качестве самостоятельной отрасли права предпринимались и в советское время. Одним из первых это сделал В.С. Тадевосян, рассматривая вопрос о деятельности прокуратуры в системе советского права².

В.Г. Мелкумов предлагал выделить в самостоятельную отрасль права «прокурорское право», т.е. совокупность норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в области высшего надзора за точным исполнением законов. При этом он считал неудачным использование наименования «прокурорский надзор», «так как оно одновременно определяет соответствующую форму государственной деятельности»³. Им же были определены предмет и метод правового регулирования указанной отрасли права. Так, под предметом правового регулирования В.Г. Мелкумов понимал «строго определенную область общественных отношений, качественно отличающуюся от общественных отношений, являющихся предметом других отраслей права». Метод правового регулирования определялся им по ряду признаков: «а) основания установления прав и обязанностей; б) степень определенности предоставленных прав и “автономности” действий субъектов рассматриваемых отношений; в) характер взаимоотношений этих субъектов; г) особенности правовых мер воздействия способов, оснований и процедур их применения»⁴.

Выделение предмета и особого метода правового регулирования позволило и В.К. Звирбуль сформулировать тезис об образовании прокурорским надзором самостоятельной отрасли права⁵.

Идеи В.С. Тадевосяна и В.Г. Мелкумова получили развитие в работах М.Н. Маршунова, В.Д. Ломовского, В.Г. Даева. Так,

¹ См.: Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 37.

² Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 6, 12—16.

³ Мелкумов В.Г. Указ. соч. С. 12; Он же. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе: ИРФОН, 1970. С. 74—87.

⁴ Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 14, 15.

⁵ Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юридическая литература, 1971. С. 41.

М.Н. Маршунов на основе определенного им понятия «прокурорско-надзорные правоотношения»¹ разработал концепцию прокурорско-надзорного права². Имея аналогичные результаты исследования, В.Д. Ломовский дополнительно разработал концепцию прокурорско-надзорного процесса³.

По нашему мнению, именование одной из самостоятельных отраслей права «прокурорско-надзорным правом» не представляется достаточно удачным, так как при этом одна из функций прокуратуры искусственно выделяется в качестве основной и не учитывается динамика социально-экономических отношений. То же относится и к предложению о выделении «прокурорского надзорно-охранительного права»⁴.

Термин же «прокурорское право» в этой связи представляется более удачным, так как позволяет охватить всю деятельность прокуратуры. Именно деятельность прокуратуры как совокупность общественных отношений, складывающихся в ходе ее осуществления, и составляет *предмет правового регулирования* самостоятельной отрасли права — *прокурорского права*. Общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления надзора, не исчерпывают предмета правового регулирования, а являются лишь одной из его составных частей. Это дополнительный аргумент в пользу термина «прокурорское право».

Совокупность приемов юридического воздействия на обозначенные общественные отношения рассматривается как *метод правового регулирования*, являющийся *субординационным* методом правового регулирования. Это обусловлено в первую очередь принадлежностью самой прокуратуры как обязательного субъекта всех общественных отношений к государственным органам.

Прокурорское право имеет *комплексный характер*, ибо взаимосвязано практически со всеми другими отраслями российского пра-

¹ Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорные правоотношения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982. С. 5, 6.

² Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 66; Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право: Монография. СПб.: Изд-во С.-Петербургского гос. ун-та, 1991. С. 3.

³ Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения: Монография. Ростов: Изд-во Ростов. гос. ун-та, 1987. С. 35—43; Он же. Прокурорско-надзорный процесс: Учеб. пособие. Тверь: Изд-во Твер. гос. ун-та, 1997. С. 8—31.

⁴ См. об этом: Ергашев А.Р. Понятие и система принципов прокурорского надзорно-охранительного права // Адвокатская практика. 2007. № 1. С. 10—14; Он же. Прокурорское надзорно-охранительное право как самостоятельная отрасль современного российского права // Современное право. 2005. № 10. С. 39—43.

ва, а также с отраслями иностранных правовых систем. По существу, такой же вывод сформулирован и В.Г. Даевым¹.

1.5. Нравственные начала деятельности прокуратуры

Деятельность прокуратуры регулируется не только правовыми, но и *нравственными нормами*. В свою очередь, нравственные нормы могут быть подразделены на две группы: *регламентированные законом* и *не регламентированные законом*.

Конкретные нравственные требования к прокурорам и следователям² предусмотрены в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» от 23 декабря 1998 г. (в ред. от 5 августа 2004 г.)³: прокурорами и следователями могут быть граждане Российской Федерации, «имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности» (ст. 40¹).

В исключительных случаях на должности помощников прокуроров и следователей следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации также могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений (абз. 2 п. 1 ст. 40¹, в ред. от 11 мая 2007 г.).

В ст. 40¹ (п. 2) указанного Закона определено, что лицо не может быть принято на службу или находиться на ней в прокуратуре в случае:

- наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

¹ Даев В.Г. Взаимосвязь уголовного и уголовно-процессуального права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1982. С. 110.

² О следователях Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации как об органе предварительного следствия и о трансформации указанного государственного органа в Следственный комитет Российской Федерации подробнее см. в главе 10.

³ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878; 2004. № 35. Ст. 3607; 2007. № 24. Ст. 2830.

- признания решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- наличия решения суда о запрете занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- наличия судимости, в том числе и снятой;
- наличия заболевания, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению соответствующих служебных обязанностей;
- наличия близкого родства или свойства с работником прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности связано с использованием указанных сведений.

В соответствии со ст. 40⁴ (п. 1) указанного Закона лицо, впервые назначаемое на должность прокурора или следователя, принимает *присягу прокурора (следователя)* следующего содержания:

«Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь:

- свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;
- непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия;
- активно защищать интересы личности, общества и государства;
- чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;
- строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;
- постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

Нравственные нормы, не регламентированные законом, определяют поведение прокурора (следователя) при осуществлении его деятельности. Например, исходя из этих норм следует расценивать как безнравственное обещание прокурора (следователя) освободить

от уголовной ответственности обвиняемого при отсутствии к тому оснований и при условии его сознания в совершении инкриминируемого ему преступления (ст. 300 УК РФ).

Нравственные нормы распространяются как на служебные, так и на внеслужебные отношения в быту, на отдыхе. Например, нарушение нравственных норм Генеральным прокурором РФ послужило одним из поводов издания Президентом РФ Указа № 415 от 2 апреля 1999 г.¹, в соответствии с которым высшее должностное лицо прокуратуры отстранялось от должности «на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела»². В последующем конституционность обозначенного Указа Президента РФ определялась Конституционным Судом РФ.

Эти решения органов государственной власти стали поводом для появления *законодательной новеллы о приведении к присяге лица, назначенного на должность Генерального прокурора РФ*. Генеральный прокурор РФ при приведении его к присяге Председателем Совета Федерации ФС РФ произносит следующие слова: «Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства»³.

Соответственно в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, устанавливающего порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ (ст. 179—188 главы 25, в ред. постановления СФ ФС РФ от 6 июля 2007 г.), имеется бланкетная норма «об обязанности принесения Генеральным прокурором РФ присяги, текст которой предусмотрен пунктом 3 статьи 12 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, вслух, стоя, положив руку на Конституцию Российской Федерации» (п. 2 ст. 184)⁴.

Таким образом, нравственная норма распространяет свое действие и на высшее должностное лицо прокуратуры.

Нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования нравственных начал деятельности прокуратуры,

¹ Подробнее см.: *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. С. 154.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1711.

³ *О внесении* изменения в статью 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: ФЗ РФ от 24 июня 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5620.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

является приказ Генерального прокурора РФ «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» № 114 от 17 марта 2010 г.¹

В Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации указана цель: «установление правил поведения прокурорского работника, вытекающих из этого высокого звания, особенностей службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации и ограничений, связанных с прокурорской деятельностью». Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации представляет «совокупность базовых положений, регламентирующих воспитательный процесс в качестве важного условия повышения эффективности работы органов и учреждений прокуратуры по достижению целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства».

Вопросы для самоконтроля

1. Каково значение термина «прокуратура»?
2. Каково значение термина «прокурорский надзор»?
3. Что понимать под предметом и методом изучения «прокурорского надзора» как отрасли юридической науки?
4. В форме каких публикаций отражаются результаты исследований представителей науки «прокурорский надзор»?
5. Что понимается под предметом «прокурорского надзора» как учебной дисциплины?
6. В чем отличие предмета науки «прокурорский надзор» от предмета одноименной учебной дисциплины?
7. В чем смысл функционального и институционального подходов при рассмотрении прокуратуры?
8. Каковы различия между терминами «прокурорский надзор», «прокурорское право», «прокурорско-надзорное право», «прокурорско-надзорный процесс»?
9. Что следует понимать под предметом правового регулирования «прокурорского права» как самостоятельной отрасли права?
10. Что следует понимать под методом правового регулирования «прокурорского права» как самостоятельной отрасли права?
11. В чем смысл нравственных начал деятельности прокуратуры в Российской Федерации?

¹ *Законность*. 2010. № 6. С. 68—69.

Модульная программа к главе I «Сущность прокурорского надзора»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Прокурорский надзор как наука</i>	<i>Прокурорский надзор как учебная дисциплина</i>	<i>Прокурорский надзор как отрасль российского права</i>	<i>Нравственные начала деятельности прокуратуры</i>
Понятие Задачи Предмет Значение терминов «прокурорский надзор», «прокурорское право»				

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 2

Развитие прокурорского надзора в России¹ (исторический очерк)

2.1. Условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора

Исследование любого правового явления предполагает и рассмотрение вопроса о его истоках. А так как прокурорский надзор тесно связан с общественно-политическим строем и предопределен характером экономических отношений конкретного государства, то в данном параграфе на основе имеющегося нормативно-правового материала (в первую очередь многотомный сборник «Полное Собрание Законов Российской Империи»)² рассмотрен общественно-политический строй и экономические отношения Государства Российского (до 1721 г.) как условия³ и предпосылки⁴ возникновения прокурорского надзора.

2.1.1. Условия возникновения прокурорского надзора

Точкой отсчета при определении условий возникновения прокурорского надзора избран 1649 г., а конечной границей — 1721 г.

Этот период ознаменовался сменой нескольких правлений. С учетом фактически гипертрофированной роли личности (правителя, руководителя) на протяжении всей тысячелетней истории

¹ Подробнее о наименовании одного и того же государства за период с 1649 по 2010 г. (361 год) см.: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именованя государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123.

² Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Власть прокурора в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008; *Он же.* История прокуратуры России: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

³ Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Условия формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 9. С. 97—99.

⁴ Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Предпосылки формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 10. С. 92—94.

России, на что уже в свое время обращалось внимание в исследовании Н.А. Захарова¹, мы анализируем и характер правления.

Итак, период с 1649 по январь 1676 г. приходится на правление «Государя, Царя и Великого Князя» Алексея Михайловича. Именным указом «О титулах Царском и о Государственной печати» от 12 июля 1653 г. впервые был регламентирован перечень титулов российского царя, а также определен один из атрибутов его единоличной власти — печать. В марте 1671 г. состоялось бракосочетание «Государя, Царя и Великого Князя» Алексея Михайловича с «девицею» Натальей Кирилловной Нарышкиной, и уже спустя год в «Грамоте Туринскому Воеводе Матвею Беклемишеву» было «извещено» о рождении «Царевича Петра Алексеевича» (в последующем «Государь Император» Петр Алексеевич, более известный под именами «Петр Первый» и «Петр I»), кардинальным образом повлиявшего на ход исторического развития Государства Российского и предопределившего формирование одной из могущественнейших империй в истории человечества — Российской Империи.

30 января 1676 г. Именным указом было объявлено о смерти «Государя, Царя и Великого Князя» Алексея Михайловича и о восшествии на престол его совершеннолетнего сына «Государя, Царя и Великого Князя» Федора Алексеевича. 16 июня 1676 г. был принят Именной указ «О венчании на Российское царство Государя, Царя и Великого Князя Федора Алексеевича и о присутствии при оном Боярам и прочим чинам без мест», а спустя два дня об этом было объявлено всенародно (Именным указ «Объявление о совершении венчания на Российский Престол Государя, Царя и Великого Князя Федора Алексеевича»).

Именным указом от 27 апреля 1682 г. состоялось «Объявление о кончине Государя Царя и Великого Князя Федора Алексеевича и о избрании на Всероссийский престол благоверного Государя Царевича и Великого Князя Петра Алексеевича».

Спустя месяц Именным указом от 26 мая 1682 г. было объявлено «о совокупном восшествии на Всероссийский престол Государей Царей Иоанна Алексеевича и Петра Алексеевича и о вручении, за малолетством их, управления государственными делами сестре их, Царевне Софии Алексеевне». Соответственно Иоанн Алексеевич и Петр Алексеевич «совокупно именовались» «Самодержцами Всероссийскими». Таким образом, в Государстве Российском был впервые создан прецедент: одновременное юридическое правление

¹ Захаров Н.А. Система русской государственной власти: Юридическое исследование. Новочеркасск: Электро-Типография Ф. Туникова, 1912.

родных братьев «Государей, Царей и Великих Князей» Иоанна Алексеевича и Петра Алексеевича.

Однако фактическое правление ввиду несовершеннолетия братьев осуществляла их родная сестра «Государыня, Царица и Великая Княгиня» София Алексеевна. В свое время известный русский историк Н.И. Костомаров по этому поводу писал: «Во главе правления стала девица, — событие небывалое для того времени на Руси»¹. Русская самодержавная идея, конечно, не могла позволить столь долгое существование необычного «триумvirата». И действительно, уже 7 сентября 1689 г. был принят Именной указ «Об исключении из Царского титула в грамотах, в указах их, в прошениях и прочих Государственных делах имени Царевны Софии Алексеевны», а 29 января 1696 г. состоялось «Объявление о кончине Государя Царя и Великаго Князя Иоанна Алексеевича и церемониал погребения Его». И «Государь, Царь и Великий Князь» Петр Алексеевич — выдающаяся и незаурядная личность — воспользовался этой благоприятной исторической обстановкой для реализации своих идей по коренному преобразованию Государства Российского. В соответствии с Сенатским указом «О торжествовании дня коронования Его Царскаго Величества», «по ведению из Синода» от 16 мая 1721 г. в Государстве Российском был установлен ежегодный праздничный день — 25 июня по случаю «вступления на престол» «Государя, Царя и Великаго Князя» Петра Алексеевича.

А необходимость коренного преобразования Государства Российского в целях превращения его из слаборазвитого государства с архаичным укладом жизни в высокоразвитое, самодостаточное и процветающее уже существовала.

Наибольшее препятствие для такого преобразования представляла так называемая система «кормления», при которой чиновники осуществляли «государеву службу» на безвозмездной основе и могли себя обеспечить лишь путем «мздоимства» с населения вверенной территории. Это приводило к многочисленным фактам злоупотреблений. О широком распространении данного социального порока свидетельствует «Уставная Грамота» «О злоупотреблениях, происходящих от отдачи на откуп мытов, мостов, перевозов, съестных и других припасов, о стеснении тем народной промышленности и об уменьшении для сего некоторых налогов» от 30 апреля 1654 г.

Разумеется, предусматривалась ответственность за различного рода злоупотребления. Так, в апреле 1654 г. был принят Именной указ «О наказании за взятки». Аналогичен ему по содержанию Именной указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за

¹ Костомаров Н.И. История Руси Великой: В 12 т. Т. 3. М.: Мир книги, 2004. С. 223.

них» от 24 декабря 1714 г. Преступность как социальное явление не только констатировалась, но и принимались соответствующие нормативные правовые акты по «борьбе» с ней, вплоть до искоренения. Так, в Именном указе «О забирании под караул празднующихся людей, о непускании таковых в доли по прибытии зари без явного свидетельства, о искании работников без поручных записей, о непродаже после зари питей и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричат: караул; о наблюдении чистоты по улицам и порядка в строении домов», «объявленном из Сената» 12 июня 1718 г., предупредительные меры предусмотрены против бродяжничества, неограниченной продажи алкогольных напитков, пресечении хулиганств.

В Именном указе «О искоренении воровских людей, беглых солдат и рекрут» от 19 марта 1719 г. речь идет не о пресечении воровства, но об «искоренении» лиц, их совершивших, что может лишь свидетельствовать о широком распространении этого социального явления в Государстве Российском. Ответственность за взятки была предусмотрена в Сенатском указе «О наказании за взятки и лихоимство» от 21 мая 1720 г., а также в аналогичных по форме нормативных правовых актах: «О разных Государственных сборах, о наказании хищников за взятки лишением имения и живота» от 22 июня 1720 г. и «О рачительном сборе податей и наказании за взятки» от 3 октября 1720 г.

О несколько иной оценке законодательства «Государя, Царя и Великого Князя» Петра Алексеевича речь идет в известнейшем произведении Ш.-Л. Монтескье «О духе законов». В подтверждение мы приводим следующее суждение известного французского ученого: «Закон, обязывающий Московитов брить бороду и укорачивать платье, и насилие Петра I, приказывающего обрезать до колен длинные одежды каждого, кто входил в город, были порождением тирании. Есть средства бороться с преступлениями: это наказания; есть средства для изменения обычаев: это примеры». И далее, в этом же контексте: «Всякое наказание, не обусловленное необходимостью, есть тирания»¹.

Более эффективными оказывались меры организационного и экономического характера. В первую очередь необходимо указать об изменении порядка летоисчисления в Государстве Российском². Так,

¹ См.: *Монтескье Ш.-Л. О духе законов*. М.: Мысль, 1999. С. 265.

² Подробнее об этом см.: *Бабкин М.А., Галузо В.Н. О генезисе летоисчисления в России // Закон и право. 2010. № 9. С. 59—61; Они же. Летоисчисление в России: историко-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2010. № 12. С. 93—99.*

в Именном указе «О писании впредь января с 1 числа 1700 года во всех бумагах лет от Рождества Христова, а не от сотворения мира», утвержденном 19 декабря 1699 г., было дано следующее разъяснение: считать 1 января 7208 г. — 1 января 1700 г., а 1 января 7209 г. — 1 января 1701 г. В этот же день был принят также Именной указ «О праздновании Нового года», в соответствии с которым днем Нового года устанавливался день 1 января 1700 г., празднование продолжалось в течение семи дней. Праздник этот сохранился и в Российской Федерации, а вот продолжительность праздника фактически восстановлена лишь в конце 2004 г.¹

Далее речь идет об упорядочении территории Государства Российского. Так, Именным указом «Об учреждении Губерний и о расписании к ним городов», «объявленным из Ближней Канцелярии» 18 декабря 1708 г., в Государстве Российском предусматривалось «учинение 8 Губерний, и к ним расписать города». Было учреждено восемь губерний: Московская, Ингерманландская, Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская, Сибирская. Всего в восьми губерниях имелось 339 городов, «кроме Колорья и Ямбурга, которые отданы во владение Светлейшему Князю Александру Даниловичу Меншикову». Имеет непреходящее значение Именной указ «Об учреждении Правительствующего Сената и о бытии при оном розрядному столу вместо Розрядного приказа, и по два Комиссара из Губерний» от 22 февраля 1711 г. Для обеспечения управления в Государстве Российском в связи с «отлучками» «Государя, Царя и Великого Князя» Петра Алексеевича и был учрежден новый государственный орган — Правительствующий Сенат. Первоначальный состав Правительствующего Сената был следующим: «Господин Граф Мусин-Пушкин, Господин Стрешнев, Господин Князь Петр Голицын, Господин К. Михайла Долгорукий, Господин Племянников, Господин К. Григорий Волконской, Господин Самарин, Господин Василий Опухтин, Господин Мельницкой, Обер-Секретарь сего Сената Анисим Шукин» (всего 10 человек). Сенатским указом «О новом устройстве Канцелярии Правительствующего Сената и о разделении всех дел по столам» от 27 марта 1711 г. предусматривалось образование учреждения четырех «столов» Канцелярии Правительствующего Сената.

Представляет интерес и Именной указ «О воспрещении нищенства в Москве, о распределении нищих по монастырям и богодельням и о разсылке ни приписанных ни к каким богоугодным заведе-

¹ См.: *О внесении* изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 24 декабря 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 27.

ниям на прежние их жительства с наказанием» от 21 января 1712 г., так как он свидетельствует о расслоении общества и попытке решить проблему социально обездоленных подданных Государства Российского.

Именной указ «О Штате Коллегий и о времени открытия оных» от 11 декабря 1717 г. фактически положил начало новому органу — коллегиям. Спустя несколько дней Именным указом «О назначении в Коллегиях Президентов и Вице-Президентов» от 15 декабря 1717 г. были определены должностные лица с наибольшим объемом полномочий в восьми коллегиях, которые именовались так: «Камер, Юстиц, Ревизион, Воинская, Адмиралтейская, Коммерц, Штат Контор, Берг и Мануфактур». Учреждение еще одной коллегии — «Духовной Коллегии» — свидетельствует о фактическом слиянии церкви и Государства Российского. Об этом идет речь в «Высочайших резолюциях на доношение Рязанского Митрополита Стефана» — «О приезде Архиереям в Санктпетербург поочередно, и об учреждении Духовной Коллегии» от 20 ноября 1718 г. Установление нового порядка управления в коллегиях и в губерниях предусматривалось с 1720 г. в соответствии с Именным указом «Об управлении во всех Коллегиях и в Губерниях дел с 1720 года по новому порядку и о разделении дел между Коллегиями», «объявленным из Сената» 12 декабря 1718 г. В данном узаконении¹ приведен реестр коллегий, в котором значатся: «1) Чужестранных дел (ныне Посольский приказ), 2) Камор (или казенных сборов), 3) Юстиция, 4) Ревизион (счет всех Государственных приходов и расходов), 5) Военной, 6) Адмиралтейской, 7) Коммерц (смотреть над всеми торгами и торговыми действиями), 8) Штатс-Контор (казенный дом) (ведение всех Государственных расходов), 9) Берг и Мануфактур (рудокопные заводы и все прочие ремесла и рукоделия)».

В целях обеспечения эффективного управления в Государстве Российском путем безусловного и единообразного исполнения узаконений в декабре 1718 г. был принят Именной указ «О должности Сената». В состав Сената входили президенты всех коллегий. Компетенцией Сената являлось рассмотрение только тех дел, которые не могли быть рассмотрены в коллегиях самостоятельно. Рассмотрение дел в Сенате допускалось только письменно. Фактически с этой же целью был принят Именной указ «Об устройстве Губерний и об определении в оныя Правителей», «состоявшийся в Сенате»

¹ Обращаем внимание читателей на то, что в Полном Собрании Законов Российской Империи (ПСЗ РИ) нормативные правовые акты именовались «узаконениями» (см.: *Галузо В.Н.* О системе узаконений в Российской Империи // Закон и право. 2009. № 9. С. 110—112).

29 мая 1719 г. Получение присяги «на верность службе» также можно рассматривать в качестве средства обеспечения эффективности управления в Государстве Российском, что закреплялось в Именном указе «О присяге на верность службе», «объявленном из Сената» 19 июня 1719 г.

Узаконением, непосредственно посвященном управлению в Государстве Российском, является Генеральный регламент или Устав от 28 февраля 1720 г. В последующем принимались регламенты или уставы отдельных коллегий. Так, Регламент или Устав Духовной Коллегии был принят 25 января 1721 г. Одна из экономических мер предусмотрена в Именном указе «О сличении Государственных доходов с расходами, с присоединением самого сего разчисления», «данного Ближней Канцелярии» 27 января 1710 г. В данном узаконении предусматривались две рубрики: «Изчисление о приходе» и «Надобно расход годовой». Доход всех губерний на момент принятия Именного указа от 27 января 1710 г. составлял «Государевую рукою написанных» 3 051 796 рублей. В этом же ряду находится и Именной указ «О свободной торговле всякого чина людям, с платежом надлежащих пошлин» от 1 октября 1711 г.

Неоднократно предпринимались безуспешные попытки ликвидации системы «кормления» подданных, состоящих на государственной службе. Так, 18 декабря 1708 г. был утвержден («получена Высочайшая резолюция») «доклад Посольского приказа»: «О даче иностранным посланникам в Москве и Российским Послам в чужих краях жалованья, а также десяти молодым Россиянам отправленным для образования в чужие края». Сенатским указом «О жалованье Крутицкому Митрополиту» от 13 августа 1711 г. был «приговорен» к получению жалованья сам митрополит и его «домовые люди». В этом узаконении наряду с решением вопроса об ограничении системы «кормления» рассматривается и другая, не менее важная проблема о взаимосвязи государства и церкви.

Как средство ограничения системы «кормления» при осуществлении государственной службы необходимо рассматривать следующие узаконения: Именной указ «О жалованье Губернаторам, Вице-Губернаторам и прочим чинам и о взимании на Канцелярии от решений Гражданских дел пошлины» от 28 января 1715 г.; Высочайшая резолюция «О даче жалованья Счетной рекрутской Канцелярии судьям, Дьякам и подъячим, о взятии деньгами за рекрутный провиант с тех, кто оной в другие расходы употреблен; о взятии рекрутской доимки людьми и деньгами вдвое и о наказании солдат и рекрут за побеги» от 7 апреля 1715 г.; Сенатский указ «О жалованье полковым Комиссарам и подъячим» от 28 марта 1715 г.

2.1.2. Предпосылки возникновения прокурорского надзора

Наряду с условиями возникновения прокурорского надзора в Государстве Российском (до 1721 г.) имелись и его предпосылки. Анализ законодательства за период с 1649 по 1721 г. позволил установить достаточно обширный перечень *предпосылок* возникновения прокурорского надзора в Государстве Российском. Вот некоторые из них:

- «надзор за должностными лицами»;
- «надзор старост»;
- «отдача под суд воевод»;
- «наблюдение за торговыми людьми»;
- «наблюдение земскими бурмистрами за исправностью таможенных и питейных сборов»;
- «установление запретов»;
- «надзор за государственными расходами»;
- «взыскание с губернаторов за учинение медленности»;
- «предписание вице-губернатору иметь надзор»;
- «строжайшее взыскание за неточное исполнение предписаний»;
- «взыскание штрафа с губернаторов за неисполнение предписаний по указам Сената»;
- «наказание вредителей государственного интереса»;
- «рассмотрение дел по Уложению»;
- «предостережение губернаторов, вице-губернаторов и воевод о недопустимости притеснений при сборе налогов»;
- «надзирание высшими должностными лицами (президентами и вице-президентами) коллегий».

Теперь рассмотрим каждую из указанных предпосылок возникновения прокурорского надзора.

В подтверждение «надзора за должностными лицами» приводим следующие два именных указа: «О надзоре за Касимовским Царевичем и его людьми, и о воспрещении им иметь какие либо сношения с Магометанами других государств» от 11 июля 1651 г. и «О надзоре за высолкою из Тюмени в Касимовскую деревню, на житье, вдовою Рафа Всеволоцкого, с сыном ее и дочерью, бывшею невестою Государя» от 17 июля 1653 г.

«Надзор старост» как предпосылка возникновения прокурорского надзора предусмотрен в Именном указе «Об учинении для пробы золотых и серебряных вещей проб клейм, о переписке золотых и серебряных рядов и лавок, о выборе старост для надзора за торговыми и мастеровыми людьми для клеймения золотых и серебряных вещей, со взятием пошлины» от 13 февраля 1700 г.

В Именном указе «Об отдаче под суд Воевод за противозаконные поступки и самовольство» от 16 февраля 1700 г. речь идет об ответственности подданного, осуществлявшего государственную службу не в соответствии с законодательством.

Именной указ «О наблюдении за торговыми людьми города Самары, чтобы они вина, пороху и других заповедных товаров и беглых людей на Яик не привозили» от 28 февраля 1700 г. фактически направлен против контрабанды и незаконного перемещения поданных Государства Российского.

В наказе «Брянским Бурмистрам из Московской Бурмистерской палаты» «О выборе земских Бурмистров и о наблюдении за исправностью таможенных и питейных сборов» от 30 сентября 1700 г. фактически закреплена еще одна предпосылка — «наблюдение земскими бурмистрами за исправностью таможенных и питейных сборов».

«Установление запретов» как предпосылка возникновения прокурорского надзора предусмотрена в нескольких нормативных правовых актах. Так, о ней идет речь в Манифесте «О запрещении всякого чина людям оказывать Малороссийскому народу обиды, оскорбления, укоризны, порицание изменниками и причинять всякие притеснения» от 1 марта 1710 г. Манифест был обнародован путем выдачи грамоты «для известия всем в городах и в селах, прибить на стенах повелели». Этот же вид предпосылки предусмотрен в Именном указе «О взыскании с губернаторов штрафа, если они, по тем Сенатским указам, данных им предписаний не исполняют» от 15 февраля 1712 г., а также в Сенатском указе «О непритеснении Сибирских мастеровых людей при взятии с них подушного» от 26 октября 1713 г. Фактически о запрете речь идет в Именном указе «О непродаже крепостных людей по одиначке и неразлучении семейств», «объявленном Сенату Кабинет-Секретарем Макаровым» 15 апреля 1721 г. в целях пресечения продажи, «как скотов, чего во всем свете не видится», крестьян помещика, а если сделать было невозможно, то допускалась продажа «целыми фамилиями или семьями, а не порознь».

В Сенатском указе «Подробные распоряжения во исполнение Высочайших пунктов состоявших 2 марта 1711 г.: 1) о свободной торговле, 2) о надзоре за Государственными расходами, 3) о сборе денег, 4) о казенных товарах и откупах, 5) об отдаче соли на откуп, 6) о Китайском торге и 7) о Персидском торге» от 13 апреля 1711 г. представляет интерес п. 2, в котором речь идет еще об одной предпосылке возникновения прокурорского надзора — «надзоре за государственными расходами».

В Сенатском указе «О подтверждении Губернаторам, что если в сборе, достальных рекрутов, лошадей и третных доточных из подья-

чих и монастырских служек учинится медленность, то наложено будет на них Губернаторов взыскание» от 11 июля 1711 г. обнаруживается такая предпосылка, как «взыскание с губернаторов за учинение медленности».

О предпосылке возникновения прокурорского надзора — «предписание вице-губернатору иметь надзор» — речь идет в Сенатском указе «О предписании Архангельскому Вице-Губернатору иметь надзор за привозимую иностранцами на кораблях мелкою монетою под Московским гербом» от 16 июля 1711 г.

Сенатский указ «О присылке в Правительствующий Сенат приходных и расходных книг и ведомостей из Приказов к 15 сентября, а из Губерний в течение сентября и октября месяцев, и о строжайшем взыскании с виновных за неточное исполнение сего предписания» от 11 сентября 1711 г. предусматривает следующую предпосылку — «строжайшее взыскание за неточное исполнение предписаний».

В Именном указе «О взыскании с Губернаторов штрафа, если они, по тем Сенатским указам, данных им предписаний не исполняют» от 15 февраля 1712 г. речь идет еще об одной предпосылке — «взыскании штрафа с губернаторов за неисполнение предписаний по указам Сената».

В уже упоминавшемся выше по поводу «системы кормления» Именном указе «О жалованье разным лицам; об учреждении при Губернаторах и Вице-Губернаторах Ландратского Совета и о наказании вредителей государственного интереса» от 24 апреля 1713 г. речь идет о следующей предпосылке — «наказание вредителей государственного интереса». В этом нормативном правовом акте, а также в Именном указе «О доношении всяким людям о Государственных интересах Царскому Величеству Самому» от 23 октября 1713 г. важное значение имеет использование термина «государственный интерес».

В Именном указе «О вершении дел по Уложению, а не по Новоуказным статьям» от 15 июня 1714 г. дано «повеление» «всякого чина судьям всякие дела делать и вершить все по Уложению; а по Новоуказным пунктам и сепаратным указам отнюдь не делать, разве тех дел, о которых в Уложении ни того не упомянуто». Причем всем судьям предписано правосудие осуществлять «без Богоненавистного лицемерия». Здесь обнаруживается такая предпосылка, как «рассмотрение дел по Уложению» (имеется в виду Уложение 7157 г. по летоисчислению от «сотворения мира», или 1649 г. по летоисчислению от «Рождества Христова». — *Авт.*), а также допускается аналогия закона и тем самым предпринимается одна из первых попыток комплексного правоприменения.

Еще одна предпосылка возникновения прокурорского надзора — «предостережение губернаторов, вице-губернаторов и воевод о недо-

пустимости притеснений при сборе налогов» — предусмотрена в Сенатском указе «О предостережении Губернаторов, Вице-Губернаторов и Воевод, чтоб посланные от них чиновники для поверки ревизских сказок вотчинах Архиерейских и монастырских, крестьянам и другим обывателям никаких обид и налогов не чинили» от 19 июня 1721 г.

И наконец, еще одна предпосылка — «надзирание высшими должностными лицами (президентами и вице-президентами) коллегий» — предусмотрена в Генеральном регламенте или Уставе (глава XXV) от 28 февраля 1720 г.

2.2. Периодизация истории развития прокурорского надзора

Познать то или иное правовое явление невозможно без анализа законодательства. Это имеет непосредственное отношение и к рассматриваемому нами вопросу об истории возникновения и развития прокуратуры. Было бы идеальным представить все законодательство в определенной хронологической последовательности. «Собрать материалы, имеющиеся пока под руками, расположить их в известном порядке, осмыслить некоторыми обобщениями» — вот как точно определял цель такой работы еще в XIX в. А. Градовский, профессор Императорского С.-Петербургского Университета¹. Однако характер данной публикации в силу известных причин не предполагает подобного исторического исследования. Авторы ограничились использованием девятитомного издания «Российское законодательство X—XX веков», выпущенного в свет издательством «Юридическая литература» в 1984—1994 гг.² Кроме того, использовалось законодательство, систематизированное в многотомном сборнике «Полное Собрание Законов Российской Империи» (ПСЗ РИ)³. Анализ законодательства в указанных изданиях позволил нам определить границы первого этапа развития прокурорского надзора (1722, январь, — 1917, октябрь), который условно назван досоветским. Следующий этап — советский (1917, ок-

¹ *Градовский А.* Высшая администрация России XVIII в. и генерал-прокуроры. СПб.: Типография Ивана Бочкарева, 1866. С. VII.

² См.: *Российское законодательство X—XX веков*: В 9 т. М.: Юридическая литература, 1984—1994. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизм; Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма; Т. 6: Законодательство первой половины XIX века; Т. 7: Документы крестьянской реформы; Т. 8: Судебная реформа; Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций.

³ Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (1649—1913); *Он же.* Систематизация законодательства в России (историко-правовое исследование).

тябрь, — 1992, январь)¹, третий этап — российский (1992, январь, — 2010 г.)². Каждый этап подразделен на периоды, на что мы укажем при последовательной характеристике выделенных нами этапов.

2.2.1. Досоветский этап развития прокурорского надзора

Первым узаконением о прокурорском надзоре принято считать Именной указ «Государя Императора» Петра Алексеевича³ от 12 января 1722 г. «Об обязанностях Сенатских Членов, о заседании Президентов Воинских Коллегий Иностранной и Берг-Коллегий в Сенате, о бытии при Сенате Генерал и Обер-Прокурорам, Рекет-мейстеру, Экзекутору и Герольдмейстеру, а в каждой коллегии по Прокурору; о выборе и баллотировании присяги по приложенной форме», «данный Сенату» 12 января 1722 г.⁴ Шесть дней спустя Именным указом от 18 января 1722 г. были учреждены должности прокуроров в надворных судах. В этом же узаконении речь идет и должности фискала⁵. Именным указом «О должности Генерал-Прокурора» от 27 апреля 1722 г. была учреждена должность гене-

¹ Соответствующее законодательство систематизировано в следующих работах: *История советской прокуратуры в важнейших документах: Сборник /* Ред. К.А. Мокичев; сост. В.Г. Лебединский, Д.И. Орлов. М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1952; *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917—1954 годы /* Под ред. С.А. Голунского, сост. Л.Н. Гусев. М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1955; *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955—1991 гг.: Сборник правовых актов /* Отв. ред. Р.Х. Якупов, сост. В.Н. Галузо. М.: СПАРК, 1997.

² Соответствующее законодательство систематизировано в следующих работах: *Организация и порядок уголовного судопроизводства: Сборник правовых актов /* Сост. В.Н. Галузо. М.: Юридическая литература, 1998; *Предварительное следствие: Сборник нормативных актов /* Сост. В.Н. Галузо, Р.Х. Якупов. М.: БЕК, 1998; *Дознание и предварительное следствие в органах Федеральной службы налоговой полиции России: Сборник правовых актов /* Отв. ред. В.Е. Мануйлов; сост. В.Н. Галузо, М.П. Смирнов. М.: Юрайт, 1999.

³ Использование иных наименований «Верховной» власти Российской Империи (в частности, «Петр Первый», «Петр I») является, по нашему мнению, ошибочным, ибо не имеет правового обоснования (см.: *Галузо В.Н. Юридические проблемы периодизации истории Российской Империи // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 3. С. 146—150.*

⁴ Именно 12 января обозначено в указе Президента РФ «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации» № 1329 от 29 декабря 1995 г. (см.: *СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 62*), в соответствии с которым установлен День работника прокуратуры Российской Федерации.

⁵ Подробнее о «должности фискала» см.: *Галузо В.Н. О должности фискала в России // Закон и право. 2010. № 7. С. 31—32.*

рал-прокурора, определены его права и обязанности. «Генерал-прокурор и система подчиненных ему прокуроров, — как указывал А. Градовский, — была создана в интересах центральных учреждений и в этом отношении резко отличается от системы фискалов, учрежденных ввиду интересов местной администрации; оттого учреждение это и не шло в глубь страны до самых реформ Екатерины, когда власть охранительная получила такое широкое развитие в местных установлениях»¹. В этом смысле следует согласиться с Н.П. Ерошкиным, что прокурорский надзор и особые органы надзора (институт фискалов) «взаимно дополняли друг друга»². Приведенные узаконения фактически положили начало прокурорскому надзору.

Однако в первой четверти XVIII в. не удалось сформировать прокуратуру как систему специальных органов. Лишь после принятия узаконения «Учреждения для управления Губерний Всероссийския Империи» от 7 ноября 1775 г. прокуратура стала представлять систему таких органов: генерал-прокурор, губернский прокурор и губернский стряпчий³, прокурор и стряпчий при верхнем земском суде, прокурор и стряпчий при губернском магистрате, прокурор и стряпчий при верхней расправе, уездный стряпчий в уезде. В главе XXVII «О Прокурорской и Стряпчей должности» (ст. 404—412) данного узаконения регламентирован порядок «определения на должность» перечисленных должностных лиц, а также установлены их права и обязанности по общему и судебному надзору. Причем было проведено разграничение между компетенцией губернского прокурора и стряпчего. Если губернский прокурор осуществлял общий надзор, то стряпчий — судебный надзор.

«Уставом Благочиния (или Полицейским)» от 8 апреля 1782 г. обеспечение соблюдения законов возлагалось на «стряпческую должность» (ст. 73).

Манифестом «Общее Учреждение Министерств» от 25 июня 1811 г. было закреплено: «Все, что принадлежит к устройству судебного порядка, составляет предмет Министерства Юстиции» (§ 13). Возглавляющий Министерство Юстиции Российской Империи Министр Юстиции одновременно являлся «Генерал-Прокурором» (§ 16 части I).

¹ Градовский А. Указ. соч. С. 287.

² Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной истории: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 1983. С. 94.

³ Подробнее о «должности стряпчего» см.: Галузо В.Н. О должности стряпчего в Российской Империи // Закон и право. 2010. № 10. С. 26-28.

Именным указом «Высочайше утвержденное Уложение о Наказаниях Уголовных и Исправительных», «данном Сенату» 15 августа 1845 г. «Второму Отделению Собственной Нашей Канцелярии» было поручено «начертание проекта нового оных кодекса, под названием Уложения о Наказаниях Уголовных и Исправительных». Также этим же узаконением было «повелено» «Сие Уложение привести в полную силу и действие с 1 Мая 1846 года». Этим узаконением устанавливалась уголовная ответственность для прокуроров и стряпчих (ст. 399).

Именным указом «Об учреждении судебных установлений и о Судебных Уставах», «данном Сенату» 20 ноября 1864 г., были «обнародованы» четыре нормативных правовых акта: «1) Учреждения судебных установлений, 2) Устав Уголовного Судопроизводства, 3) Устав Гражданского Судопроизводства и 4) Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями». Наибольший интерес в контексте данного параграфа представляют два первых узаконения из приведенного перечня. В «Высочайше утвержденное Учреждение судебных установлений» от 20 ноября 1864 г. было указано, что для осуществления прокурорского надзора при судебных местах «состоят Обер-Прокуроры, Прокуроры и их Товарищи». Перечень «лиц прокурорского надзора», а также их компетенция определены в разделе III «О лицах прокурорского надзора» (п. 124—136). Прокурорский надзор «вверяется Обер-Прокурорам и их Товарищам, под высшим наблюдением Министра Юстиции как Генерал-Прокурором» (ст. 124). При каждом окружном суде, при каждой судебной палате состояли особые прокуроры и товарищи прокуроров. Сфера деятельности «лиц прокурорского надзора» ограничивалась «делами судебного ведомства» (ст. 135).

«Высочайше утвержденный Устав Уголовного Судопроизводства» от 20 ноября 1864 г. являлся кодифицированным актом, в котором был урегулирован порядок уголовного судопроизводства. В указанном узаконении использовался термин «*прокурорская власть*» (см., например, ст. 511). Прокуроры и товарищи прокуроров осуществляли функции надзора и уголовного преследования. В ст. 278 было записано: «Прокуроры и их Товарищи предварительное следствие сами не производят, но дают только предложения о том Судебным Следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий». При рассмотрении уголовных дел в судах прокуроры и товарищи прокуроров в качестве одной из сторон пользовались равными правами с подсудимыми и их защитниками как другой стороной, т.е. обеспечивалась *сопоставительность* уголовного процесса.

Порядок гражданского судопроизводства регулировался следующими узаконениями: «Высочайше утвержденные основные положения преобразования судебной части в России»; «Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 29 Сентября 1862 года, объявленное Сенату Товарищем Министра Юстиции того же 29 Сентября» (часть III «Гражданское судопроизводство» — ст. 1—138) от 29 сентября 1862 г.; «Высочайше утвержденный Устав гражданского судопроизводства» от 20 ноября 1864 г. Участвующий в этом виде судопроизводства прокурор осуществлял функцию надзора за рассмотрением гражданских дел в присутственных местах губерний и в Сенате. Этот надзор по сравнению с надзором за рассмотрением уголовных дел имел ограниченный характер и «состоял в основном из просмотра журналов поднадзорных государственных органов. О всех замеченных в журналах нарушениях закона прокурор должен был уведомлять губернское начальство и Министерство юстиции. Протест прокурора не мог приостановить исполнение принятого соответствующими органами решения по делу»¹. В соответствии со ст. 343 Устава гражданского судопроизводства предусматривалась необходимость заключения прокурора по следующим категориям гражданских дел: по делам казенного управления, по делам земских учреждений, городских и сельских обществ и др.

Еще одним узаконением, «обнародованным» 20 ноября 1864 г., являлся «Высочайше утвержденный Устав о наказаниях, налагаемых мировыми Судьями».

Уголовная ответственность «О преступных деяниях по службе государственной и общественной», в том числе и относительно «лиц прокурорского надзора», устанавливалась Уголовным Уложением от 22 марта 1903 г. (ст. 636—687 главы 37). В «Мнении Государственного Совета» «Высочайше утвержденное Уголовное Уложение», «Высочайше утвержденное» 22 марта 1903 г., предусматривались присутствие «лица прокурорского надзора» при освидетельствовании «приговоренного к заключению в исправительном доме или тюрьме», а также участие в «общем присутствии губернского или областного правления прокурора окружного суда» (ст. 7 раздела I).

Принятием Манифеста «Об усовершенствовании Государственного порядка» от 17 октября 1905 г. обычно датируют начало законодательства эпохи буржуазно-демократических революций. В Манифесте было закреплено следующее положение: «Призываем всех

¹ См.: *Казанцев С.М.* Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России // Буржуазные реформы в России второй половины XIX в.: Межвузовский сборник научных трудов. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1988. С. 81, 82.

верных сынов России выполнить долг свой перед Родиною, помочь прекращению сей неслыханной смуты и вместе с Нами напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле». Положения этого узаконения получили развитие в «Именном Высочайшем указе» «Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы», «данный Сенату» 23 апреля 1906 г. В этом узаконении ничего не говорилось о прокуратуре. В ст. 22 «Основные государственные законы» указывалось, что судебная власть осуществляется «от имени государя императора установленными законом судами, решения коих приводятся в исполнение именем императорского величества». В соответствии с «Именным Высочайшим указом» «О временных правилах о повременных изданиях», «данном Сенату» 24 ноября 1905 г., одним из поводов возбуждения «уголовного преследования по преступным деяниям, совершаемым посредством печати», являлось «непосредственное предложение прокурорского надзора». При установлении оснований к возбуждению уголовного преследования прокурор «вносит дело со своим заключением на рассмотрение окружного суда или судебной палаты». Арест на подвергнутое судебному преследованию «повременное издание» налагался судом в распорядительном заседании «по представлению судебного следователя или по предложению прокурорского надзора» (ст. 12—14). «Именным Высочайшим указом» «О временных правилах об Обществах и Союзах», «данном Сенату» 4 марта 1906 г., предусматривалось обязательное участие прокурора окружного суда в «губернских по делам об обществах присутствиях» губерний Царства Польского. Установленный этим же узаконением порядок разрешения всех дел об обществах включал и «выслушивание заключения обер-прокурора».

Усиление революционного движения привело к еще большему ограничению роли прокуратуры в обеспечении законности при рассмотрении гражданских дел в судах. По образному выражению С.М. Казанцева, «всемогущий» в делах уголовных прокурор «еще долго оставался “ходячим манекеном” в гражданском процессе»¹.

В «Высочайше утвержденный одобренный Государственным Советом и Государственною Думою закон» от 9 мая 1911 г. предусматривались заключения прокурора лишь в четырех случаях: 1) по вопросам о пререканиях между судебными и правительственными установлениями; 2) по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного; 3) по делам брачным и о законности рождения, когда в них нет ответчика; 4) по делам о

¹ Казанцев С.М. Указ. соч. С. 87.

взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административного ведомства и служащих по выборам, а также о взыскании убытков с чинов судебного ведомства. Об одном из полномочий «Обер-Прокурора» — составлении заключения по поводу правомерности применения норм избирательного права, охватываемого содержанием прокурорского надзора, — было сказано в «Положении о выборах в Государственную Думу» от 3 июня 1917 г.

Государство «Российская Империя» прекратило существование 2 марта 1917 г., когда было принято известное узаконение «Об отречении Государя Императора Николая II от Престола Государства Российского и о сложении с себя Верховной власти». В принятом на следующий день, а именно 3 марта 1917 г., узаконении «Об отказе Великого Князя Михаила Александровича от восприятия Верховной власти впредь до установления в Учредительном Собрании образа правления и новых основных законов Государства Российского» речь идет о новом правообладателе «Верховной власти» — Временном Правительстве.

В состав Временного правительства как правопреемника Совета Министров Российской Империи и как органа исполнительной власти входил обер-прокурор Святейшего Синода, что было закреплено в постановлении Временного комитета Государственной Думы от 2 марта 1917 г. и подтверждено в Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г.

Ретроспективный анализ законодательства и результаты исследования ученых (В. Благовидова, В.И. Веретенникова, А. Градовского, В.М. Грибовского, Н.П. Ерошкина, С.А. Корфа, Н.В. Муравьева и др.), динамизм характера систем управления и места в них прокуратуры позволяют нам подразделить досоветский этап развития прокурорского надзора на пять периодов.

1722—1762 гг. (от момента принятия Именного указа «О должности Генерал-Прокурора» от 27 апреля 1722 г. до начала правления «Государыни Императрицы» Екатерины Алексеевны, более известной под именами «Екатерина Вторая» и «Екатерина II») — *период возникновения прокурорского надзора*. По определению А. Градовского, ему была присуща «строго централизованная система Петра I с его приписными губерниями, приписными сословиями, сосредоточением в каждом ведомстве власти исполнительной, судебной и отчасти законодательной, широкою деятельностью государства для государства»¹. Прокуратура, как и вся государст-

¹ Градовский А. Указ. соч. С. X.

венность, формировалась под влиянием иностранного права (преимущественно французского и немецкого), приспособляясь к российской действительности.

1762—1811 гг. (от «восшествия на престол» «Государыни Императрицы» Екатерины Алексеевны до принятия Манифеста «Общее Учреждение Министерств» от 25 июня 1811 г.) — *период развития прокурорского надзора при формировании системы разделения властей*. Это период «законодательства Екатерины II, с ее губерниями, куда мало-помалу переносится государственная жизнь, с постепенным освобождением сословий, господством теории разделения властей»¹. Прокуратура как система учреждений генерал-прокурора в большей мере представляла собой орган исполнительной власти, с постепенным ее отделением от Сената, приобретавшего значение преимущественно судебного органа.

1811—1855 гг. (от момента принятия Манифеста «Общее Учреждение Министерств» от 25 июня 1811 г. до начала правления «Государя Императора» Александра Николаевича, более известного под именами «Александр Второй» и «Александр II») — *период развития прокуратуры в системе исполнительной власти*. В этот период прокуратура развивалась в системе Министерства юстиции Российской Империи как органа исполнительной власти.

1855—1881 гг. (правление «Государя Императора» Александра Николаевича) — *период правовых реформ*, когда преобладала тенденция вовлечения прокуратуры в систему органов судебной власти.

1881—1917 гг. (с момента убийства «Государя Императора» Александра Николаевича и начала правления «Государя Императора» Александра Александровича до принятия Декрета СНК «О суде» от 22 ноября (5 декабря) 1917 г.) — *революционный период*. В связи с подъемом революционного движения возрастает роль прокуратуры как органа уголовного преследования в системе органов судебной власти.

Такова в кратком изложении характеристика досоветского этапа развития прокурорского надзора.

2.2.2. Советский этап развития прокурорского надзора

Период революционной законности. 26 октября 1917 г. принято считать началом смены эпох. Именно в этот день II Всероссийский съезд Советов принял постановление «Об учреждении Совета Народных Комиссаров», которым предусматривалось образовать для управления страной «впредь до созыва Учредительного собрания временное и крестьянское правительство, которое будет именоваться

¹ Градовский А. Указ. соч. С. X.

Советом Народных Комиссаров». Контроль за деятельностью этого правительства был возложен на Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и на его постоянно действующий орган — Центральный Исполнительный Комитет.

Декретом ВЦИК «О суде» от 22 ноября 1917 г. были упразднены существовавшие «общие судебные установления, как-то: окружные суды, судебные палаты и правительствующий сенат». Для осуществления правосудия были образованы революционные трибуналы. Были упразднены и «институты судебных следователей, прокурорского надзора». При этом дела, производства, архивы и имущество «чинами прокурорского надзора» должны были передаваться «особым комиссарам». Функцию уголовного преследования могли осуществлять «все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами». Важно также иметь в виду, что в примечании к п. 5 вышеупомянутого Декрета было записано: «Отменными признаются все законы, противоречащие декретам ЦИК Советов Р., С. и Кр. Деп. и Рабочего и Крестьянского Правительства, а также программам-минимум Р.С.-Д.Р. партии и партии С.-Р.».

Постановлением Народного комиссариата юстиции (НКЮ) «Об избрании Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов комиссаров юстиции впредь до создания постоянных судебных установлений и об обязанностях избранных комиссаров» от 19 декабря 1917 г. в связи с упразднением различных институтов, в том числе и прокурорского надзора, было предписано «немедленно избрать комиссаров юстиции». Инструкцией НКЮ «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и о порядке ведения его заседаний» от 19 декабря 1917 г. при производстве судебного следствия предусматривалось участие обвинения и защиты. В качестве обвинителей и защитников допускались «все пользующиеся политическими правами граждане обоего пола».

Надзор за тюремными учреждениями возлагался на тюремную коллегия при Народном комиссариате юстиции, что предусматривалось распоряжением НКЮ от 6 января 1918 г.

В соответствии с Декретом СНК РСФСР «О революционном трибунале печати» от 28 января 1918 г. при проведении судебного следствия допускалось участие обвинения, которое имели право осуществлять «все пользующиеся политическими правами граждане обоего пола».

Положения Декрета ВЦИК от 22 ноября 1917 г. получили развитие в Декрете ВЦИК «О суде» от 7 марта 1918 г. Частью седьмой «Об обвинении и защите» (ст. 23—28) этого нормативного правового акта регулировался порядок участия лиц в качестве обвинителей.

При проведении предварительного следствия таковыми могли быть лица, состоящие в коллегии при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов и посвящающие себя «правозаступничеству». В судебных прениях обвинителем могло быть также лицо «из присутствующих на судебном заседании». В соответствии со ст. 36 этого же нормативного правового акта при осуществлении правосудия суд «руководствуется гражданскими и уголовными законами, действующими доньше, лишь постольку, поскольку таковые не отменены декретами Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров и не противоречат социалистическому правосознанию».

Декретом СНК РСФСР «О революционных трибуналах» от 4 мая 1918 г., отменявшим деление революционных трибуналов и ограничившим его подсудность, предусматривалось учреждение наряду со следственной комиссией и коллегии обвинителей, которая должна состоять не менее чем из трех лиц, «избираемых местными Советами рабочих и крестьянских депутатов непосредственно или по представлению революционного трибунала или Народного комиссариата юстиции». Декретом были установлены обязанности коллегии обвинителей. Коллегии обвинителей местных революционных трибуналов объединялись под руководством Центральной коллегии обвинителей при Революционном трибунале при Всероссийском центральном исполнительном комитете Советов. Революционный трибунал и состоящие при нем учреждения руководствовались «действующими декретами и общими инструкциями революционных трибуналов, издаваемыми Народным комиссариатом юстиции», о чем было сказано в Декрете ВЦИК от 29 мая 1918 г.

Основы конституционного строя были закреплены в первой Конституции (Основном Законе) РСФСР, принятой V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г. В разделе А «Организация центральной власти» Основного закона предусматривались следующие органы: Совет народных комиссаров в составе 17 народных комиссариатов, в том числе и Народного комиссариата юстиции; Всероссийский съезд Советов и Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов, к ведению которых подлежали «все вопросы общегосударственного значения, как-то:

<...> о) общегосударственное законодательство, судостроительство и судопроизводство, уголовное законодательство и пр.».

Дальнейшее ограничение подсудности дел революционным трибуналам предусматривалось Декретом СНК РСФСР «О суде» от 20 июля 1918 г. Этим Декретом осуществление функции уголовного преследования возлагалось на следственные комиссии и местные

народные суды (ст. 6). Организация и порядок деятельности местных народных судов регулировались постановлением НКЮ от 23 июля 1918 г. В соответствии со ст. 14 по несложным уголовным делам следствие осуществлялось самим местным народным судом. По более сложным делам следствие проводилось следственными комиссиями. Однако и в этом случае вопрос о возбуждении предварительного следствия окончательно решался местным народным судом. В ст. 23 было закреплено, что в «качестве правозаступников по гражданским и уголовным делам допускаются лишь лица, состоящие в коллегии правозаступников, причем по несложным гражданским и бракоразводным делам местный народный суд может особым определением не допустить участия правозаступников в деле». В статье же 35 было указано, что местный народный суд «руководствуется гражданскими и уголовными законами свергнутых правительств, поскольку они не отменены декретами Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов и Совета Народных Комиссаров и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию».

В постановлении СНК «О красном терроре» от 5 сентября 1918 г. была усилена репрессивная роль органов государства. Циркулярном Кассационного отдела ВЦИК «От Кассационного отдела Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов» от 6 октября 1918 г. расширялась подсудность дел революционным трибуналам. В разделе «Об обвинительных коллегиях» права обвинителя существенно ограничивались. Так, его отсутствие и даже невручение обвинительного акта не рассматривались в качестве «кассационного повода». Обвинитель из публики допускался к участию в деле «только в стадии судебных прений, но до последнего слова обвиняемого». Местные народные суды и следственные комиссии осуществляли руководство за дознанием, проводимым советской милицией, что было закреплено постановлением НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции (Инструкция)» от 13, 15 и 17 октября 1918 г.

Декретом ВЦИК от 28 октября 1918 г. была учреждена Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности как орган Совета народных комиссаров, работающая «в тесном контакте» с НКВД и НКЮ. Постановлением VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов рабочих и крестьянских депутатов все граждане были призваны «к строжайшему соблюдению законов». Отступления от этого рассматривались как исключительные случаи и влекли за собой

обязательное составление «краткого протокола». В случае отказа от его составления предусматривалась судебная ответственность.

Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г. были урегулированы организация и деятельность народного суда. Участие обвинителей предусматривалось лишь в гражданском судопроизводстве. Обвинители состояли в коллегиях обвинителей, образуемых «при уездных исполнительных комитетах Советов рабочих и крестьянских депутатов (включая и уездный город) и при губернских исполнительных комитетах Советов рабочих и крестьянских депутатов» (ст. 40).

В 1919 г. при губернских исполнительных комитетах были образованы отделы юстиции, в состав которых входили и судебно-следственные подотделы. Круг деятельности этих подотделов охватывал организацию народных судов, революционных трибуналов, следственных комиссий, коллегии обвинителей, защитников и представителей сторон в гражданском процессе и судебно-исполнительных органов, что было предусмотрено в специальном постановлении НКЮ.

В Положении о революционном трибунале, принятом Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 г., указывалось, что допущение обвинителей к участию в деле «всецело зависит от трибунала и разрешается в распорядительном заседании» (ст. 17). Аналогичные по содержанию нормы закреплялись в ст. 15 Положения о революционных военных трибуналах, принятого Декретом ВЦИК от 20 ноября 1919 г., ст. 17 Положения о революционных трибуналах, принятого Декретом ВЦИК от 18 марта 1920 г., ст. 18 приказа Реввоенсовета Республики «О введении в действие Положения о революционных военных трибуналах» от 4 мая 1920 г. Порядок избрания обвинителей, имевших право выступать в судах, регулировался Положением о народном суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятом Декретом ВЦИК от 21 октября 1920 г. В частности, в ст. 39 указывалось, что обвинители состоят при отделах юстиции «в количестве, устанавливаемом означенными отделами». В ст. 40 было записано, что обвинители «назначаются и отзываются губернскими исполнительными комитетами Советов Р.К.Д. по представлению отделов юстиции». Во исполнение Положения о народном суде РСФСР Народным комиссариатом юстиции было принято постановление «Инструкция об организации обвинения и защиты на суде» от 23 ноября 1920 г. Пунктом 3 указанного постановления предусматривался допуск в качестве обвинителей «представителей, возбудивших уголовное преследование советских учреждений и профессиональных организаций». Советские обвинители, состоя при

отделах юстиции, могли одновременно выполнять «другую и, между прочим, консультативную работу» (п. 4).

Постановлением НКЮ «Об отделах Народного комиссариата юстиции (Положение)» от 26 ноября 1920 г. на отдел судебного контроля была возложена обязанность «рассмотрения в порядке надзора отдельных приговоров и решений народных судов, возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам, направления жалоб и ходатайств отдельных граждан и учреждений, подаваемых в Народный комиссариат юстиции на незаконные действия должностных и частных лиц».

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 10 марта 1921 г., принявшим «Положение о высшем судебном контроле», на Народный комиссариат юстиции «в целях установления правильного и единообразного применения всеми судебными органами законов РСФСР» возлагался «общий надзор за деятельностью означенных органов». В целях обеспечения надзора за деятельностью всех революционных трибуналов Декретом ВЦИК от 23 июня 1921 г. был учрежден «единый Верховный Трибунал» при Всероссийском центральном исполнительном комитете. Неукоснительное проведение в жизнь «начал революционной законности» возлагалось Декретом ВЦИК от 25 августа 1921 г. на все органы советской власти, в том числе на органы юстиции и «*другие местные органы юстиции* (революционные трибуналы, советы народных судей, уездные бюро юстиции и народные суды)» (выделено нами. — *Авт.*).

Декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. была упразднена Всероссийская чрезвычайная комиссия с передачей ее функций вновь образованному Государственному политическому управлению (ГПУ) при НКВД РСФСР.

Постановлением 3-й сессии ВЦИК от 25 мая 1922 г. был принят первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (УПК РСФСР), которым регулировался порядок «производства уголовных дел в судебных учреждениях РСФСР» (ст. 1 УПК РСФСР). В УПК РСФСР 1922 г. впервые в законодательстве советского этапа упоминается прокуратура как орган государства, осуществляющий уголовное преследование (ст. 7—10). В п. 4 ст. 23 УПК РСФСР было указано, что под «прокурором» «разумеются — Прокурор Республики, помощники Прокурора Республики, губернские прокуроры и их помощники и прокуроры, состоящие при советах народных судей, революционных, губернских, военных и военно-транспортных трибуналах». В п. 6 этой же статьи разъяснялось, что «прокурор, поддерживающий в процессе обвинение», является одновременно «стороной» в процессе. В соответствии с п. 4 ст. 96 УПК РСФСР 1922 г. «предложение прокурора» рассматривалось как один из по-

водов к возбуждению уголовного дела. Главой XVIII «Обжалование действий следователя» (ст. 216—224) УПК РСФСР 1922 г. предусматривался альтернативный порядок принесения жалоб: в суд или прокурору. Действия прокурора по делам, поступившим из органов дознания, регулировались главой XIX (ст. 225—236) УПК РСФСР.

Первым нормативным правовым актом, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры, является Положение о прокурорском надзоре, принятое постановлением 3-й сессии ВЦИК IX созыва 28 мая 1922 г. «Государственная прокуратура» была учреждена в составе НКЮ. В этой связи «все обязанности, лежащие до сего времени на отделах юстиции и возлагаемые настоящим Положением на органы прокуратуры, переходят в исключительное ведение последних» (ст. 18). На прокуратуру возлагалось: «а) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью Государственного Политического Управления; в) поддержание обвинения на суде; г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей» (ст. 2).

Общее руководство прокуратурой осуществлял Народный комиссар юстиции, одновременно являвшийся Прокурором Республики. Прокурору Республики непосредственно подчинялись прокуроры губерний и областей. Военные прокуратуры, состоявшие при военных и военно-транспортных революционных трибуналах, возглавляли военные прокуроры. Декретом ВЦИК институт прокуратуры от 8 июля 1922 г. был введен в действие с 1 августа 1922 г. С этого же момента вводился в действие и УПК РСФСР 1922 г. Период, предшествующий указанной дате, определяется нами как первый период советского этапа прокуратуры и именуется «периодом революционной законности»¹.

Период формирования советской прокуратуры. Положением о судостроительстве РСФСР, принятым Постановлением ВЦИК 11 ноября 1922 г., была установлена следующая «единая система судебных учреждений: 1. Народный суд в составе постоянного на-

¹ Некоторые авторы предлагают рассматривать обозначенный нами период как «подготовительный» этап развития прокурорского надзора в СССР, а период с 1922 по 1933 г. — как «первый этап» (см.: Сапожников И. Прокурорский надзор в СССР. Алма-Ата: Казахстан, 1977. С. 9—11).

родного судьи. 2. Народный суд в составе того же постоянного народного судьи и двух народных заседателей. 3. Губернский суд. 4. Верховный Суд РСФСР и его коллегии» (ст. 1). В ст. 6 было записано, что для «надзора за общим соблюдением законов, непосредственного наблюдения за производством предварительного следствия и дознания, поддержания обвинения на суде действует государственная прокуратура». За действиями народных следователей при осуществлении предварительного расследования предусматривалось «наблюдение прокуроров и губернских судов» (ст. 7). При уголовной и гражданской кассационной коллегиях состояли «по два помощника прокурора Верховного Суда» (ч. 2 ст. 62). При судебной коллегии также состояли «по два помощника прокурора Верховного Суда» (ч. 2 ст. 64). При военной и военно-транспортной коллегиях состояли по одному помощнику прокурора Верховного Суда.

Порядок возбуждения прокурорами производств в дисциплинарном порядке в отношении «всех без исключения лиц в судебных учреждениях РСФСР» был урегулирован в главе XI (ст. 69—84). Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 16 ноября 1922 г. арест прокуроров и их помощников допускался только при получении предварительного разрешения Прокурора Республики. В исключительных случаях допускалось применение этой меры принуждения и без предварительного разрешения, но с обязательным одновременным извещением высшего должностного лица прокуратуры.

Положением о Народном комиссариате юстиции, принятом Декретом ВЦИК от 1 февраля 1923 г., на НКЮ «возлагались»: «а) общее руководство, организация и инструктирование всех действующих на территории РСФСР судебных учреждений, прокуратуры, органов следствия, нотариата и судебных исполнителей; б) наблюдение за законностью» (ст. 1). Народный комиссариат юстиции возглавлял Народный комиссар юстиции, одновременно являвшийся Прокурором Республики. В НКЮ были отделы, в частности отдел судопроизводства и надзора, отдел прокуратуры. На отдел прокуратуры возлагались: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, учреждений, частных лиц; непосредственное наблюдение за деятельностью органов следствия и дознания; наблюдение за правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений; осуществление функций прокурорского надзора в Верховном Суде и его коллегиях; производство следствия по предложениям высших органов власти; назначение, перемещение и отзыв губернских прокуроров и их помощников (ст. 9).

Постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. был утвержден Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. В соответствии с УПК РСФСР 1923 г. на прокуратуру возлагалось осуществление обвинения (ст. 8) и уголовного преследования (ст. 9). В п. 4 ст. 23 разъяснялось значение термина «прокурор» — «Прокурор Республики, помощники Прокурора Республики, губернские прокуроры и их помощники, прокуроры, состоящие при губернских судах, военных и военно-транспортных трибуналах, Верховном Суде и Народном комиссариате юстиции». В п. 6 этой же статьи разъяснялось, что под одной из «сторон» следует понимать прокурора, поддерживающего в процессе обвинение. Главой XIX УПК РСФСР 1923 г. (ст. 221²—232) регулировались действия прокурора при прекращении уголовных дел и предании обвиняемых суду. В целях унификации законодательства об устройстве и деятельности органов юстиции РСФСР Постановлением 2-й сессии ВЦИК X созыва от 7 июля 1923 г. Положение о судоустройстве РСФСР было дополнено разделом III, включавшем главу XII «О государственной прокуратуре» (ст. 78—93). Постановлением 2-й сессии ВЦИК XI созыва от 16 ноября 1923 г. вносились изменения в УПК РСФСР. В частности, новая редакция ст. 107 была дополнена примечанием, в котором указывалось, что надзор за деятельностью ГПУ регулируется особым положением, т.е. подзаконным нормативным правовым актом, что противоречило конституционным положениям о разграничении предметов ведения.

После образования СССР Декретом ЦИК от 23 ноября 1924 г. было утверждено Положение о Верховном Суде СССР, в котором имелись разделы VII «О прокуратуре» и VIII «О штатах и смете Верховного Суда Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР». В разделе VII устанавливались порядок назначения на должность Прокурора Верховного Суда СССР и его обязанности в области «*общего надзора*» (выделено нами в связи с тем, что в законодательстве советского этапа прокуратуры этот термин использовался впервые. — *Авт.*) за законностью» и в «области судебного надзора». В Наказе Верховному Суду СССР, принятом постановлением ЦИК СССР от 14 июля 1924 г. в главе IV определялось содержание «общего надзора» Верховного Суда СССР за законностью, а в главе V — содержание «судебного надзора» Верховного Суда СССР.

Основами судоустройства Союза ССР и союзных республик, утвержденными Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г., предусматривалась следующая «единая основная система судебных учреждений: народный суд, губернский (или соответствующий ему)

суд и верховный суд (в автономных республиках — главный или высший суд» (ст. 2³). Статьей 12 на народных комиссаров юстиции союзных и автономных республик возлагалось осуществление надзора за всей «судебной практикой всех судебных мест», а также опротестование и направление к пересмотру «через прокурорский надзор» любого приговора и решения судов. Во главе прокуратуры в качестве прокурора республики находился народный комиссар юстиции этой же республики (ст. 13²). Статьей 14 на прокуратуру союзных и автономных республик возлагались обязанности по надзору и другие обязанности.

Основами уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, утвержденными Постановлением ЦИК СССР от 31 октября 1924 г., осуществление уголовного преследования возлагалось на прокуратуру, судебные и иные органы (п. 4). Предварительное следствие производилось под надзором прокуратуры (п. 7). В суде прокуратура поддерживала обвинение (п. 18). Прокуратуре также «принадлежал» надзор за исполнением приговоров (п. 31).

31 января 1924 г. II Съездом Советов Союза ССР был утвержден Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. В ст. 46, включенной в главу седьмую «О Верховном Суде Союза ССР», регулировались порядок назначения Прокурора Верховного Суда СССР и его заместителей, а также обязанности высшего должностного лица прокуратуры. В ст. 63 (глава девятая «Об Объединенном Государственном Политическом Управлении») предусматривался надзор «за закономерностью действий» ОГПУ СССР со стороны Прокурора Верховного Суда СССР «на основе специального постановления» ЦИК СССР.

11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов была принята Конституция (Основной Закон) РСФСР. Главой третьей Конституции РСФСР 1925 г. предусматривалось, что центральную власть осуществляет СНК РСФСР, состоящий из 11 народных комиссаров, в том числе и народного комиссариата юстиции.

Постановлением III Съезда СССР «По вопросам советского строительства» от 20 мая 1925 г. «обеспечение правильного проведения в жизнь советских законов и укрепления начал советской революционной законности» было признано важнейшей задачей Советского государства. Выполнение этой задачи предполагалось путем «двоякого рода мероприятий: по борьбе с нарушениями революционной законности и по ознакомлению населения с законами и с порядком обжалования незаконных действий властей». В целях повышения эффективности прокурорского надзора за законностью постановлений и распоряжений, издаваемых местными исполни-

тельными комитетами и подчиненными им органами, Декретом ВЦИК «О порядке рассмотрения губернскими исполнительными комитетами протестов, вносимых прокуратурой» от 12 октября 1925 г. устанавливалось, что предусмотренный срок рассмотрения протестов не должен был превышать двух недель.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 августа 1926 г. было утверждено и введено в действие Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре. Разделом III «Военная прокуратура» указанного Положения устанавливались организация и перечень «всех функций прокурорского надзора». В разделе V указывалось, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности работников военной прокуратуры «определяется особым постановлением, утверждаемым в законодательном порядке». Такое постановление было принято ЦИК и СНК СССР от 25 мая 1927 г.

Постановлением 3-й сессии ВЦИК XII созыва от 19 ноября 1926 г. было утверждено и введено в действие «Положение о Судостроительстве РСФСР». Пунктом 9 названного Положения для осуществления надзора за действиями органов власти, за приведением и исполнением приговоров, за правильностью содержания под стражей и состоянием мест заключения создавалась государственная прокуратура. Порядок ее организации и полномочия регулировались главой X «О государственной прокуратуре» (ст. 59–72). При Прокуроре Республики состояли следователи по важнейшим делам (ст. 73). Этим Положением предусматривалось образование в краевых (областных) административно-территориальных объединениях соответствующих прокуратур (глава XVIII «О краевой (областной) прокуратуре», глава XXI «О прокуратуре автономных республик»).

Постановлением СНК РСФСР от 30 марта 1927 г. предусматривалось установление общего надзора прокуратуры за законностью деятельности юрисконсультов государственных и иных учреждений и предприятий. Обеспечение руководства и управления «в отношении прокуратуры и судебных органов» в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 ноября 1928 г. возлагалось на Народный комиссариат юстиции и его органы.

Окружная прокуратура в своей деятельности была подотчетна окружному исполнительному комитету, что было закреплено постановлением ВЦИК от 6 апреля 1928 г. На территории округа образовывались окружная и участковая прокуратуры (п. 118). Аналогичные нормы содержались и в Положении о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 25 апреля 1928 г. была изменена редакция ст. 13 «Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик», определявшая, что прокуратуру республики возглавляет прокурор

республики, являвшийся одновременно народным комиссаром юстиции либо его заместителем.

17 августа 1928 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР было отменено ранее принятое постановление «О порядке дисциплинарной ответственности работников военных трибуналов и военной прокуратуры» от 25 мая 1927 г. с одновременным принятием нового.

Упразднение бюро надзора по трудовым делам НКЮ РСФСР и передача его полномочий вновь созданному подотделу надзора по трудовым спорам отдела прокуратуры НКЮ РСФСР, что было закреплено в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г., свидетельствовало о постепенной специализации деятельности прокуратуры как органа, обеспечивающего надзор практически по всем категориям дел. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27 августа 1928 г., внесшим изменения в ст. 60 Положения о судостроительстве РСФСР, было определено, что Прокуратуру РСФСР возглавляет в качестве Прокурора Республики заместитель Народного комиссара юстиции РСФСР. В непосредственном подчинении Прокурора Республики находилось Управление прокуратуры Республики, входившее в состав НКЮ РСФСР. В соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. было предусмотрено правомочие окружного суда по согласованию с краевым прокурором определять число и границы следственных участков и входить «с представлением по этому вопросу в окружной исполнительный комитет», постановления которого утверждались краевым исполнительным комитетом.

После внесения изменений и дополнений в Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г. при военных прокуратурах стали состоять военные следователи.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 июня 1929 г. было утверждено Положение о Народном комиссариате юстиции РСФСР. На НКЮ РСФСР возлагалось проведение единой судебной политики, обеспечение надзора за органами власти, общее руководство органами юстиции и другие задачи (ст. 4). НКЮ РСФСР возглавлял Народный комиссар юстиции, имевший двух заместителей: Прокурора Республики и Председателя Верховного Суда (ст. 5). В состав НКЮ входили: Верховный Суд РСФСР, управление прокуратуры Республики и иные подразделения (ст. 6). Исчерпывающий перечень полномочий управления прокуратуры Республики закреплялся в ст. 9 названного выше постановления. По истечении двухнедельного срока и нерассмотрения протеста прокурора на постановления местных Советов и их исполнительных комитетов дей-

ствия последних приостанавливались, на что было указано в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1929 г.

Положения ст. 43—48 Конституции СССР 1924 г. получили развитие в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г., которым было утверждено Положение о Верховном Суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР. Раздел II указанного Положения посвящался Прокуратуре Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. При Прокуроре Верховного Суда СССР состояли следователи по особо важным делам (ст. 65). Прокурору Верховного Суда СССР принадлежало «право законодательной инициативы» (ст. 69).

Постановлением ВЦИК и СНК от 29 июля 1929 г., дополнившим ст. 144-а Положения о судостроительстве РСФСР, расширялись полномочия краевой прокуратуры в отношении прокуратур автономных областей, входящих в состав края. После внесения изменений и дополнений в УПК РСФСР 1923 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. прокурору впервые было предоставлено право «принять на себя как производство отдельных следственных действий, так и расследование по любому делу о преступлениях, перечисленных в настоящей статье» (ст. 108). Этим же Постановлением была изменена редакция главы XIX «Действия следователя и прокурора по прекращению дела и передаче суду» УПК РСФСР.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 декабря 1930 г., внесшим изменения в Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик, устанавливалось, что прокуратуру союзной республики возглавляет прокурор республики, которым являлся народный комиссар юстиции или его заместитель. В каждом районе организовывались органы прокуратуры (новая редакция ст. 13 Основ).

В связи с реорганизацией местных органов юстиции были упразднены окружные суды и окружные прокуратуры, что получило закрепление в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. Разделом «Б. По линии прокуратуры и следствия» данного постановления предусматривалось в каждом районе создание камер районной прокуратуры во главе с районным прокурором. В городах и крупных районах при районном прокуроре «устанавливается один или несколько помощников». Районные прокуроры назначались и смещались краевыми (областными) прокурорами. Районным прокурорам передавались все функции упраздняемых окружных прокуратур. Следственные участки создавались из расчета не менее чем на один район. Следователи назначались районными исполкомами или горсоветами по представлению районных прокуроров. Постановлением ВЦИК РСФСР от 10 октября 1930 г. устанавливалась

типовая структура аппаратов краевой (областной) прокуратуры и суда. В частности, структуру аппарата краевой (областной) прокуратуры составляли следующие группы: общего надзора, по наблюдению за судебно-следственными органами, по наблюдению за местами заключения, по охране труда и производства, по наблюдению за органами ОГПУ. Положением о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах, утвержденным постановлением ВЦИК РСФСР от 1 января 1931 г., предусматривалось следующее полномочие районного исполкома в судебно-следственной области: назначение по представлению районного прокурора народных следователей.

В связи с десятилетием организации прокуратуры ЦИК и СНК СССР 25 июня 1932 г. приняли Постановление «О революционной законности». В целях «укрепления революционной законности, улучшения и поднятия значения судебно-прокурорских органов» запрещалось «снятие или перемещение народных судей, иначе как по постановлению краевых (областных) исполнительных комитетов, а снятие и перемещение районных прокуроров — иначе как решением краевого (областного) прокурора или вышестоящих органов прокуратуры и народных комиссариатов юстиции». Положением о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР, утвержденном Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г., устанавливался надзор Прокурора Верховного Суда СССР «за закономерностью действий» поименованного органа власти.

В соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 апреля 1932 г. на окружные исполкомы в области «судебно-следственной работы» возлагалось рассмотрение докладов окружных судов и прокуратур. После изменения редакции ст. 440 УПК РСФСР 1923 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР прокуроры получили право на истребование уголовных дел из соответствующих судебных органов РСФСР «для контроля в любой стадии процесса». Лишь Прокурор Республики обладал правом истребовать уголовное дело из любого суда. Все прокуроры, за исключением районного, получили право на приостановление исполнения приговора.

На этом можно завершить обзор законодательства второго периода советского этапа прокуратуры, условно поименованного нами «периодом формирования советской прокуратуры». Характерное свойство данного периода — принадлежность прокуратуры вместе с судебными органами к исполнительной ветви власти (даже, можно было бы сказать, их определенная совместимость).

Период конституционного реформирования прокуратуры. Теперь приступаем к обзору законодательства третьего периода советского этапа прокуратуры.

В целях укрепления социалистической законности Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура Союза ССР, а 17 декабря 1933 г. было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР. Прокуратуру СССР возглавлял Прокурор СССР, который назначался ЦИК СССР. Прокурор СССР был ответственен перед СНК СССР, ЦИК СССР и его Президиумом. На Прокуратуру СССР возлагались: надзор за решениями органов власти, наблюдение за правильным применением законов судебными учреждениями, возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения в судах, надзор за деятельностью ОГПУ, милиции и исправительно-трудовых учреждений, а также общее руководство деятельностью прокуратуры союзной республики. Указания и распоряжения Прокурора СССР являлись обязательными для всех органов прокуратуры.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1933 г. в системе органов юстиции Московской области были образованы Московский городской суд и Московская городская прокуратура. На Московскую городскую прокуратуру возлагались: осуществление прокурорского надзора, руководство работой районных прокуроров, надзор за местами заключения, надзор за деятельностью органов милиции и других органов расследования. Прокурор г. Москвы и его заместители назначались на должности Прокурором Республики по представлению Прокурора Московской области, которому и подчинялись в своей деятельности.

В целях борьбы с нарушениями социалистической законности на водном транспорте в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 7 июня 1934 г. предусматривалась организация водных транспортных судов и водной транспортной прокуратуры. Постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. был образован общесоюзный Народный комиссариат внутренних дел с включением в его состав ОГПУ. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. находящиеся в ведении народных комиссариатов юстиции союзных республик исправительно-трудовые учреждения были переданы в ведение НКВД СССР и его местных органов.

Во исполнение упоминавшегося выше Постановления ЦИК и СНК СССР от 7 июня 1934 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1934 г. были образованы водные транспортные суды и водная транспортная прокуратура в РСФСР. Во исполнение Постановления ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 ноября 1934 г. исправительно-трудовые учреждения НКЮ РСФСР были переданы в ведение НКВД СССР.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1934 г. УПК РСФСР 1923 г. был дополнен главой 33 «О расследовании и рассмотрении дел о террористических организациях и террористических актах против работников Советской власти» (ст. 466—470), в которой существенно ограничивались права обвиняемых (в частности, обвинительное заключение вручалось обвиняемому за одни сутки до рассмотрения уголовного дела в суде, уголовное дело слушалось без участия сторон, кассационное обжалование не допускалось, приговор к высшей мере наказания приводился в исполнение «немедленно по вынесении приговора»).

Постановлением VII Съезда Советов СССР от 5 февраля 1935 г. в Конституцию СССР были внесены изменения. В частности, глава VII стала именоваться следующим образом: «О Верховном Суде и Прокуратуре Союза Советских Социалистических Республик». Была изменена редакция ст. 46, предусматривающая полномочия Прокурора СССР, а также порядок его назначения на должность. Прокурор СССР назначался ЦИК СССР и был ответственен перед СНК СССР, ЦИК СССР и его Президиумом.

5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII Съездом Советов была утверждена Конституция (Основной Закон) СССР. В Конституции СССР была предусмотрена глава IX «Суд и Прокуратура» (ст. 102—117). В соответствии со ст. 113 Прокурор СССР осуществлял «*высший надзор*» за точным исполнением законов «всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР».

В научной юридической литературе высказывалось мнение, что надзор, осуществляемый прокуратурой, называется высшим, потому что «он является надзором за точным исполнением законов всеми министерствами... которые сами осуществляют контроль и надзор за исполнением законов в нижестоящих органах, а некоторые из них и в других органах»¹. По мнению С.Г. Березовской и Б.М. Спиридонова, прокурорский надзор является таковым, поскольку «он осуществляется от имени государства, от лица его высшего органа государственной власти — Верховного Совета СССР», а также в связи с тем, что «он распространяется на территорию всей страны, на соблюдение всех законов... всеми органами госу-

¹ См.: Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1956. С. 22; *Он же*. Прокурорский надзор в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 9.

дарственного управления, общественными организациями, должностными лицами и гражданами»¹.

Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет (ст. 114). Органы прокуратуры при осуществлении своих функций были независимы от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР (ст. 117). Постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1936 г. водная транспортная прокуратура была передана в непосредственное подчинение Прокуратуре СССР. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. был организован объединенный (союзно-республиканский) НКЮ СССР. При этом из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик были выделены органы прокуратуры и следствия с подчинением их непосредственно Прокурору СССР. Также было установлено, что «уголовное и гражданское законодательство, а также законы о судостроительстве и судопроизводстве должны быть едиными для всего Союза ССР». Постановлением ЦИК СССР от 14 сентября 1937 г. были внесены изменения в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик «по рассмотрению дел о контрреволюционном вредительстве и диверсиях». Суть этих изменений — в существенном ограничении прав обвиняемых.

21 января 1937 г. Чрезвычайным Съездом Советов была принята Конституция (Основной Закон) РСФСР. В ней предусмотрена глава X «Суд и Прокуратура» (ст. 107—121). В соответствии со ст. 117 «*высший надзор*» (выделено нами в связи с первым употреблением этого термина в законодательстве РСФСР. — *Авт.*) за точным исполнением законов «всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами на территории РСФСР» осуществлялся «как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР». Прокурор РСФСР назначался Прокурором СССР сроком на пять лет (ст. 118). Органы прокуратуры осуществляли свои функции «независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР» (ст. 121).

16 августа 1938 г. был принят Закон СССР «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик». Статьей 16 этого Закона предусматривалась возможность опротестования прокурором приговоров, решений и определений всех судов, за исключением Верховного Суда СССР и Верховных Судов союзных республик. В со-

¹ *Березовская С.Г., Спиридонов Б.М.* Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР / Прокурорский надзор в СССР: Учебник. М.: Юридическая литература, 1982. С. 21.

ответствии со ст. 64 «надзор за судебной деятельностью» всех судебных органов СССР осуществлял Верховный Суд СССР путем: «а) рассмотрения протестов Прокурора СССР и Председателя Верховного Суда СССР на приговоры, определения и решения судов, вошедшие в законную силу; б) рассмотрения жалоб и протестов по делам, рассмотренным военными трибуналами, линейными судами железнодорожного и водного транспорта». В соответствии со ст. 76 в работе Пленума Верховного Суда СССР обязательно принимал участие Прокурор СССР.

После принятия Постановления ЦИК СССР от 14 сентября 1937 г. соответствующие дополнения в УПК РСФСР 1923 г. были внесены Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 2 февраля 1938 г. Речь идет о дополнительной главе — главе 34 «О рассмотрении дел о контрреволюционном вредительстве и диверсиях».

На этом завершается обзор законодательства третьего периода советского этапа прокуратуры, названного нами «периодом конституционного реформирования прокуратуры». В этот период прокуратура рассматривается как самостоятельный орган государства, осуществляющий надзор за исполнением законов в СССР. Причем этот надзор впервые определялся как высший.

Военный период. 22 июня 1941 г. был принят указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении». В соответствии с п. 2 Указа в местностях, объявленных на военном положении, «все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности принадлежат военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, — высшему командованию войсковых соединений». Это означало, что во время действия данного Указа (период Великой Отечественной войны) деятельность органов государства, в том числе и прокуратуры, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления.

Послевоенный период. В соответствии с Законом СССР от 19 марта 1946 г. Прокурор СССР было переименован в Генерального прокурора СССР. Законом СССР от 25 февраля 1947 г. соответствующее изменение было внесено в статьи Конституции (Основного Закона) СССР. Этим же Законом СССР от 25 февраля 1947 г. предусматривалось изменение использованных в Конституции СССР наименований «народный комиссариат» на наименование «министерство». В РСФСР аналогичные изменения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР были внесены Законом РСФСР от 13 марта 1948 г.

Указом Президиума Верховного Совета СССР (ПВС СССР) «О порядке рассмотрения дел президиумами судов» от 25 апреля

1955 г. регулировался порядок внесения протестов прокурорами. При этом предусматривалось, что лицо, заявившее протест в порядке надзора, вправе снять его до начала рассмотрения данного дела в суде. Порядок рассмотрения дел в суде предполагал, что прокурор должен давать заключение по делу.

24 мая 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР. В соответствии со ст. 113 Конституции СССР *«высший надзор»* за точным исполнением законов всеми органами исполнительной власти гражданами *возлагался на Генерального прокурора СССР* (ст. 1 Положения о прокурорском надзоре в СССР). В соответствии со ст. 5 Положения о прокурорском надзоре в СССР органы прокуратуры в СССР составляли *единую централизованную систему*, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

Положением о прокурорском надзоре в СССР предусматривались следующие виды надзора: за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР; за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов; за соблюдением законности в местах лишения свободы (главы II—V). Прокуратуру СССР возглавлял Генеральный прокурор СССР, назначаемый на должность Верховным Советом СССР сроком на семь лет. В состав прокуратуры СССР входила Главная военная прокуратура (ст. 41). При Генеральном прокуроре СССР и прокуратурах союзных республик состояли следователи по особо важным делам (ст. 50).

Постановлением ПВС СССР от 7 апреля 1956 г. была утверждена структура центрального аппарата прокуратуры СССР, в которую, в частности, входили отдел общего надзора, следственное управление, отдел по надзору за следствием в органах государственной безопасности, отдел по надзору за рассмотрением в судах уголовных дел, отдел по надзору за рассмотрением в судах гражданских дел, отдел по надзору за местами лишения свободы и др. 19 апреля 1956 г. Указом ПВС СССР было отменено постановление Президиума ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов». Указом ПВС СССР от 31 мая 1956 г. было упразднено Министерство юстиции СССР с передачей его функции по руководству работой судебных учреждений и органов юстиции союзных республик министерствам юстиции союзных республик.

Законом СССР от 12 февраля 1957 г. было утверждено Положение о Верховном Суде СССР. На Верховный Суд СССР возлагался

«надзор за судебной деятельностью судебных органов Союза ССР, а также судебных органов союзных республик». Верховный Суд СССР обладал правом законодательной инициативы (ст. 1).

Законом СССР от 25 декабря 1958 г. были утверждены Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик. Статьей 10 Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик закреплялась судебная система, в основе которой находились государственное устройство и административно-территориальное деление СССР. Участие прокурора в суде, регламентированное ст. 14, означало, что прокуроры «участвуют в распорядительных заседаниях, в судебных заседаниях при рассмотрении уголовных и гражданских дел, поддерживают государственное обвинение в суде, предъявляют и поддерживают иски в суде, осуществляют надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений, вынесенных судебными органами, а также за исполнением судебных приговоров».

Указанным выше Законом СССР от 25 декабря 1958 г. были также утверждены Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Статьей 3 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик предусматривалась обязанность возбуждения уголовных дел и раскрытия преступления судом, прокурором, следователем и органом дознания. На эти же органы возлагалась обязанность «всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела» (ст. 14).

Статьей 20 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик регулировался прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве, одной из разновидностей которого являлся надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия, чему специально посвящалась ст. 31. Участие прокурора в судебном заседании означало, что прокурор «поддерживает перед судом государственное обвинение, принимает участие в исследовании доказательств, дает заключение по возникающим во время судебного разбирательства вопросам, представляет суду свои соображения по поводу применения уголовного закона и меры наказания в отношении подсудимого» (ст. 40). Законом СССР от 25 декабря 1958 г. было также утверждено Положение о военных трибуналах.

В соответствии с Указом ПВС СССР от 27 февраля 1959 г. в прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик были образованы коллегии.

Порядок рассмотрения судами ходатайств о снятии судимости, урегулированный Указом ПВС РСФСР от 1 июля 1959 г., преду-

смаатривал обязательное участие прокурора в судебных заседаниях. Прокурор готовил заключение.

Находившиеся в системе прокуратуры СССР транспортные прокуратуры были упразднены Указом ПВС СССР от 3 марта 1960 г., а их функции возложены на органы прокуратуры союзных республик.

27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР «О судеоустройстве РСФСР». Статьей 24 данного Закона предусматривалось участие прокурора в суде. Этим же Законом был утвержден Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 января 1961 г. (действовал до 1 июля 2002 г.)¹. С его введением утратил силу УПК РСФСР 1923 г.

После дополнений ст. 28 Основ уголовного судеопроизводства Союза ССР и союзных республик, внесенных Указом ПВС СССР от 21 июня 1961 г., предварительное следствие могли осуществлять следователи прокуратуры и следователи органов государственной безопасности.

В целях усиления борьбы с преступностью был расширен перечень органов предварительного следствия: право производства предварительного следствия (помимо следователей прокуратуры и следователей органов государственной безопасности) было предоставлено также следователям органов охраны общественного порядка. Соответствующее изменение было внесено Указом ПВС РСФСР от 15 апреля 1963 г. в ст. 125 УПК РСФСР 1960 г.

В целях улучшения работы судебных органов РСФСР Указом ПВС РСФСР от 13 апреля 1963 г. было упразднено Министерство юстиции РСФСР и образована Юридическая комиссия Совета Министров РСФСР.

Указом ПВС СССР от 24 февраля 1964 г. было утверждено Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР. После изменения редакции ст. 26 Закона РСФСР «О судеоустройстве РСФСР» Указом ПВС РСФСР от 20 февраля 1964 г. руководство и контроль за деятельностью судебных органов были возложены на Верховный Суд СССР. Ранее подобное руководство возлагалось на Министерство юстиции РСФСР.

Указом ПВС СССР от 14 декабря 1966 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре. Деятельностью военной прокуратуры руководил Генеральный прокурор СССР как непосредственно, так и через Главного военного прокурора. Военная прокуратура

¹ *О введении* в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 22 ноября 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 4924.

осуществляла свои функции «независимо от каких бы то ни было местных и военных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР» (ст. 1 Положения о военной прокуратуре).

Законом СССР от 11 июля 1969 г. было утверждено Положение о предварительном заключении под стражу. В ст. 19 данного Положения предусматривался прокурорский надзор за соблюдением законности в местах предварительного заключения. В ст. 22 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, измененной в целях расширения участия защитника в уголовном судопроизводстве Указом ПВС СССР от 31 августа 1970 г., предусматривалась возможность допуска защитника к участию в уголовном деле с момента предъявления обвинения по постановлению прокурора.

С 1 июня 1970 г. был введен в действие Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, утвержденный Законом РСФСР от 18 декабря 1970 г. В ст. 11 данного Кодекса предусматривался прокурорский надзор за исполнением законов.

В соответствии с Указом ПВС СССР от 12 августа 1971 г. на союзно-республиканское Министерство юстиции СССР было возложено «организационное руководство судебными органами союзных республик и военными трибуналами, руководство адвокатурой, нотариатом и иными учреждениями юстиции». Этим же Указом Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик были дополнены ст. 38¹, регулировавшей организационное руководство судами. Указом ПВС СССР от 3 февраля 1972 г., внесшим изменения в ст. 22 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, предусматривались случаи обязательного участия защитника в уголовном судопроизводстве. Постановлением Совета Министров СССР от 21 марта 1972 г. было утверждено Положение о Министерстве юстиции СССР. К числу его «главных задач» были отнесены «обеспечение организационного руководства судами», а также «систематизация и подготовка предложений о кодификации законодательства, всемерное содействие совершенствованию законодательства в соответствии с задачами коммунистического строительства» (абзацы третий и четвертый п. 2 Положения о Министерстве юстиции СССР). Аналогичные «главные задачи» возлагались и на Министерство юстиции РСФСР, Положение о котором было утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 21 июля 1972 г.

Тенденция на расширение участия защитника в уголовном судопроизводстве получила закрепление и в УПК РСФСР после внесения в него соответствующих изменений и дополнений Указом ПВС РСФСР от 26 июня 1972 г. Существенные изменения в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР» вносились Указом ПВС РСФСР

от 18 августа 1972 г. В частности, видоизмененной ст. 26 регулировалось организационное руководство судами РСФСР, осуществляемое Министерством юстиции РСФСР и его территориальными подразделениями. В ст. 56 предусматривалось обязательное участие Прокурора РСФСР в работе Пленума Верховного Суда РСФСР.

В соответствии с Указом ПВС СССР от 8 июня 1973 г. надзор за деятельностью советской милиции по обеспечению охраны общественного порядка и борьбы с преступностью возлагался на прокуратуру. Положением о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, утвержденном Указом ПВС СССР от 13 июля 1976 г., надзор за законностью в местах содержания задержанных лиц возлагался на прокуратуру (ст. 18). При задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, уполномоченные на это органы и должностные лица обязаны были в течение двадцати четырех часов письменно сообщить об этом прокурору (ст. 4 Положения о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления). Соответствующие дополнения, внесенные Указом ПВС РСФСР от 30 декабря 1976 г., были предусмотрены и в УПК РСФСР (ст. 122¹).

Проведенный нами обзор законодательства охватывает пятый период советского этапа прокуратуры, условно названный нами «послевоенным периодом». В это время происходила систематизация законодательства о прокуратуре. Прокуратура формируется как самостоятельный орган государственной власти, полномочия которого в основном составляют содержание прокурорского надзора.

Переходный период. С принятием Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. мы связываем начало шестого, заключительного, периода советского этапа прокуратуры. Декларацией Верховного Совета СССР с 7 октября 1977 г. была введена в действие последняя советская конституция — Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституция СССР включала раздел VII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» (главы 20—21). Глава 21 специально посвящалась прокуратуре (ст. 164—168). В ст. 164 указывалось на **«высший надзор»** прокуратуры.

Декларацией Верховного Совета РСФСР с 12 апреля 1978 г. была введена в действие Конституция (Основной Закон) РСФСР. Как и в Конституции СССР 1977 г., в Конституции РСФСР 1978 г. также имелся раздел IX «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», включающий главу 22 «Прокуратура».

С 1 июля 1979 г. вступил в действие указ ПВС СССР «О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах» № 214-Х от 1 июня

1979 г.¹, регулирующий организацию и деятельность прокуратуры на особо режимных объектах. В соответствии со ст. 1 этого нормативного правового акта на особо режимных объектах организуются прокуратуры, действующие на правах городских прокуратур. Прокуроры на особо режимных объектах назначаются Генеральным прокурором СССР в порядке, установленном для прокуроров автономных республик, краев и областей (ст. 2). Прокуроры особо режимных объектов пользуются процессуальными правами прокурора автономной республики, края, области «в части, касающейся продления сроков следствия и содержания под стражей, а также опротестования в кассационном порядке приговоров, определений и постановлений судов, действующих на этих объектах» (ст. 5).

Вехой в развитии законодательства о прокуратуре явился Закон СССР от 30 ноября 1979 г. Этим Законом было принято *три основополагающих нормативных правовых акта*: «О Верховном Суде СССР», «О прокуратуре СССР», «Об адвокатуре в СССР». Разумеется, основное внимание в данном учебнике сосредоточено на Законе СССР «О прокуратуре СССР». Указанный нормативный правовой акт свидетельствует о достаточно высоком уровне правотворчества. В Законе «О прокуратуре СССР» впервые была предпринята попытка определить место надзора в деятельности прокуратуры. В ст. 3 Закона был приведен перечень «*основных направлений*» (выделено нами для подтверждения высокого уровня правотворчества. — *Авт.*) деятельности прокуратуры, которые в теории обычно именуется функциями². Наряду с надзором направлениями деятельности прокуратуры были, в частности, следующие: «борьба с нарушениями закона об охране социалистической собственности», «координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями», «участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов» (абзацы шестой, девятый и десятый ст. 3). В разделе II (ст. 12—21) указанного Закона прокуратура определяется как система органов. В разделе III (главы 1—4) были предусмотрены четыре вида прокурорского надзора: надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор); надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; над-

¹ В отношении прокуратуры является действующим и донныне (*Ведомости СНД СССР и ВС СССР*. 1991. № 10. С. 340, 341; *Ведомости СНД РФ и ВС РФ*. 1992. № 32. Ст. 1873).

² Подробнее о функциях прокуратуры см. в главе 8 учебника.

зор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Постановлением ПВС СССР от 29 мая 1980 г. была утверждена структура прокуратуры СССР. В частности, в нее были включены: Управление общего надзора, Главное следственное управление, Отдел по надзору за следствием в органах государственной безопасности, Второе управление, Управление по надзору за рассмотрением уголовных дел в судах, Отдел по надзору за рассмотрением гражданских дел в судах, Отдел по надзору за исполнением законов на транспорте, Отдел по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях, Отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и другие структурные подразделения.

Законом СССР от 25 июня 1980 г. была утверждена новая редакция Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик. Статьей 15 этих Основ предусматривался надзор прокурора за исполнением законов при рассмотрении дел в судах. Законом СССР от 25 июня 1980 г. была также утверждена новая редакция Положения о военных трибуналах, в которой имелась глава III «Надзор за судебной деятельностью военных трибуналов» (ст. 21—24). Указом ПВС СССР от 28 октября 1980 г. было утверждено Положение о классовых чинах работников органов прокуратуры СССР.

20 ноября 1980 г. Законом РСФСР было утверждено Положение об адвокатуре РСФСР, действовавшее до 1 июля 2002 г.¹ Взаимоотношения адвокатуры с государственными органами (в том числе и с прокуратурой) регулировались ст. 34 названного Положения.

Положение о военной прокуратуре, утвержденное Указом ПВС СССР от 4 августа 1981 г., в основном соответствовало вышеназванному Закону СССР «О прокуратуре СССР». Указом ПВС СССР от 13 августа 1981 г. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик были дополнены разделом VII «Меры по предупреждению преступлений» (ст. 55—57). Статьей 56 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик предусматривалось право прокурора на внесение представлений по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений. На государственный орган, общественную организацию или должностное лицо, куда (или кому) были внесены представления, возлагалась обязанность не позднее чем в месячный срок принять

¹ *Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации*: ФЗ от 26 апреля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

необходимые меры с сообщением об этом прокурору, направившему представление (п. 26 Указа ПВС СССР от 13 августа 1981 г.).

8 июля 1981 г. был принят Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР»¹. Статьей 17 этого Закона предусматривался прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах. В целях приведения в соответствие со специальным законодательством о прокуратуре Указом ПВС РСФСР от 8 августа 1983 г. вносились изменения в УПК РСФСР. В частности, была изменена редакция ст. 211 УПК РСФСР, предусматривавшей полномочия прокурора по осуществлению надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

Указом ПВС СССР от 17 февраля 1984 г. было утверждено Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР. Постановлением ПВС СССР от 17 марта 1986 г. Отдел прокуратуры СССР по надзору за исполнением законов на транспорте был преобразован в Управление прокуратуры СССР по надзору за исполнением законов на транспорте.

Существенные изменения вносились Указом ПВС СССР от 16 июня 1987 г. в Закон СССР «О прокуратуре СССР». Суть этих изменений — попытка привести законодательство о прокуратуре в соответствие с быстро изменяющимися общественными отношениями. В частности, впервые устанавливалось новое направление деятельности — *борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан*. Закрепление этой функции прокуратуры в законодательстве свидетельствовало о постепенном отходе от *доктрины социалистической системы права*: приоритете интересов государства перед интересами общества и личности. Путем дополнения Закона СССР «О прокуратуре СССР» ст. 9¹ предусматривалось новое направление деятельности (функция) прокуратуры — *участие в заседаниях органов государственной власти и управления*. В целях совершенствования действенности прокурорского надзора в Законе СССР «О прокуратуре СССР» предусматривались новеллы, закрепленные в ст. 24¹ («Предписание прокурора об устранении нарушений закона») и в ст. 25¹ («Предостережение прокурора о недопустимости нарушений закона»).

Законом СССР от 30 июня 1987 г. определялся порядок обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан. Статьей 9 этого Закона предусматривалась возможность опротестования прокурором в порядке надзора реше-

¹ Является действующим и донныне, разумеется с изменениями и дополнениями (*Ведомости* ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976; *СЗ РФ*. 2004. № 34. Ст. 3528).

ния суда, не подлежащего обжалованию. Принесение протеста прокурором влекло приостановление исполнения решения суда. В последующем редакция ст. 9 была изменена Законом СССР от 20 октября 1987 г. Опротестование решений суда по жалобе осуществлялось по правилам гражданского судопроизводства (глава 36 ГПК РСФСР 1964 г.).

После принятия Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» Указом ПВС СССР вносились изменения в Закон СССР «О прокуратуре СССР». В частности, ст. 37 Закона была дополнена частью четвертой, определявшей порядок приостановления решений судебных и иных органов власти до рассмотрения протеста прокурора. Постановлением ПВС СССР от 6 февраля 1989 г. изменялась структура прокуратуры СССР. Так, предусматривались новые структурные подразделения: Управление по надзору за исполнением природоохранного законодательства, Управление по надзору за соблюдением законности и охране прав граждан в социальной сфере и др.

Основные направления внутренней и внешней политики СССР, утвержденные Съездом народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г., требовали от государственных органов (в том числе и от прокуратуры. — *Авт.*) «решительного поворота внимания к человеку, к дальнейшей демократизации и гуманизации всех сфер общественной жизни». В создаваемые в соответствии с постановлением ПВС СССР от 20 октября 1989 г. Временные комитеты по борьбе с преступностью входили руководители всех правоохранительных органов (в том числе и прокуратуры. — *Авт.*). Вмешательство Временных комитетов по борьбе с преступностью в деятельность правоохранительных органов (в том числе и прокуратуры) не допускалось. Законом СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 2 ноября 1989 г. предусматривалась возможность опротестования решений суда по правилам гражданского судопроизводства.

С 1 декабря 1989 г. Постановлением Верховного Совета СССР от 13 ноября 1989 г. были введены в действие Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве. В ст. 16 этих Основ предусматривалось участие прокурора при рассмотрении дел в судах. Законом СССР от 14 марта 1990 г. был учрежден пост Президента СССР, являвшегося главой Советского государства. Законом СССР от 26 апреля 1990 г. к исключительному ведению СССР относилось «установление единой системы прокурорского надзора». Закон СССР от 26 декабря 1990 г. впервые закрепил отказ законодателя от использования присущей социали-

стической системе права доктрины о высшем надзоре прокуратуры, внес изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) СССР. Раздел VII был назван «Правосудие и прокурорский надзор». В ст. 164 регламентировался надзор прокуратуры (без использования термина «*высший*». — *Авт.*) за точным и единообразным исполнением законов в СССР.

12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, провозгласившая РСФСР суверенным государством (п. 1). «Важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» провозглашалось разделение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти (п. 13). К сожалению, этот «важнейший принцип» не был учтен в Законе РСФСР от 15 декабря 1990 г., внесшим изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР. Речь идет о новой редакции ст. 176 Конституции РСФСР, сохранившей «высший надзор» прокуратуры. В ст. 76 Конституции РСФСР предусматривалась возможность приостановления РСФСР (вероятно, следует понимать: органами власти. — *Авт.*) действия актов СССР, «ущемляющих суверенные права РСФСР».

Законом СССР «О советской милиции» от 6 марта 1991 г. предусматривался надзор за соблюдением законности в деятельности советской милиции (ст. 20 раздела V).

Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. была принята Декларация прав и свобод человека. Высшей ценностью общества и государства провозглашалась «свобода человека, его честь и достоинство».

Законом РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г. предусматривался надзор прокуратуры за законностью деятельности милиции (ст. 38).

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и на основании ст. 176 и 179 Конституции РСФСР Постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. (вступившим в действие с этой же даты) была образована «на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единая система органов прокуратуры», подчиненная Генеральному прокурору РСФСР. Единую систему органов прокуратуры РСФСР составляли: прокуратура РСФСР; прокуратуры республик в составе РСФСР; прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, городов и районов; иные территориальные прокуратуры; специализированные прокуратуры, научные и учебные заведения (п. 3 Постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г.).

22 ноября 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина провозглашались высшей

ценностью «общества и государства». Законом РСФСР от 25 декабря 1991 г. наименование государства «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» (РСФСР) было изменено на «Российская Федерация (Россия)»¹.

Постановлением ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. был денонсирован Договор об образовании СССР. Этим же Постановлением было ратифицировано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). В связи с созданием СНГ Постановлением Президиума ВС РСФСР от 28 декабря 1991 г. со *2 января 1992 г.* (выделено нами как дата, разграничивающая советский и российский этапы прокуратуры. — *Авт.*) была упразднена прокуратура СССР.

Завершая обзор законодательства шестого периода советского этапа развития прокурорского надзора, условно поименованного нами как «переходный период», мы завершаем обзор законодательства советского этапа развития прокурорского надзора в целом². Советский этап развития прокурорского надзора охватывает период с 26 октября 1917 по 2 января 1992 г. Данный этап, в свою очередь, подразделяется на следующие периоды:

- *период революционной законности* — с 26 октября 1917 по 1 августа 1922 г.;
- *период формирования советской прокуратуры* — с 1 августа 1922 по 20 июня 1933 г.;
- *период конституционного реформирования прокуратуры* — с 20 июня 1933 по 22 июня 1941 г.;
- *военный период* — с 22 июня 1941 по 19 марта 1946 г.;
- *послевоенный период* — с 19 марта 1946 по 7 октября 1977 г.;
- *переходный период* — с 7 октября 1977 по 2 января 1992 г.

Со 2 января 1992 г. начинается новый этап развития прокурорского надзора, продолжающийся до нынешнего времени, — российский этап развития прокурорского надзора, о котором речь пойдет далее.

2.2.3. Российский этап развития прокурорского надзора

Предконституционный период. В связи с упразднением прокуратуры СССР Постановлением Президиума ВС РФ от 13 января 1992 г. на Генерального прокурора РФ было возложено руководство системой органов военной прокуратуры. При этом до принятия нового норма-

¹ *Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР.* 1992. № 2. Ст. 62.

² «Советский период в развитии органов прокуратуры» выделяет и В.И. Рохлин (см.: *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций.* СПб., 1998. С. 16), а также В.Г. Бессарабов (см.: *Прокурорский надзор: Учебник.* М.: ТК Велби: Проспект, 2007. С. 27—33).

тивного акта, регулирующего деятельность прокуратуры, осуществляющей надзор за исполнением законов в Вооруженных Силах РФ, считалось действующим на территории России Положение о военной прокуратуре, утвержденное Указом ПВС СССР от 4 августа 1981 г. По этому же основанию Постановлением Верховного Совета РФ от 17 января 1992 г. Генеральному прокурору РФ и его заместителям были предоставлены полномочия по продлению сроков содержания обвиняемых под стражей, предусмотренные ч. 2 ст. 97 УПК РСФСР (в редакции Указа ПВС РСФСР от 11 декабря 1989 г.).

Первым нормативным правовым актом российского этапа развития прокурорского надзора, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры, стал Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.¹ Данный Закон вводился в действие с момента его опубликования, т.е. с 18 февраля 1992 г. (первая публикация в источнике официального опубликования — «Российской газете»). В ст. 1 Закона указывалось, что прокуратура Российской Федерации «осуществляет надзор (причем термин «высший» не использовался. — *Авт.*) за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности». К числу «направлений прокурорской деятельности» (по терминологии Закона. — *Авт.*) относились:

- надзор;
- участие прокуроров в расследовании уголовных дел судами;
- осуществление предварительного расследования (ст. 2).

Статьями 7—9 этого же Закона предусматривались иные направления деятельности прокуратуры: участие прокурора в заседаниях органов государственной власти и управления, участие в правотворческой деятельности, рассмотрение и разрешение в прокуратуре заявлений и жалоб. В ст. 10 данного Закона определялась система органов прокуратуры.

В разделе III (главы 1—3) Закона определялись предмет надзора, полномочия прокурора по следующим трем видам прокурорского надзора: надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за тем, чтобы издаваемые ими правовые акты соответствовали законам; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную дея-

¹ *Ведомости* СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

тельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Что же касается надзора за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, предусмотренного абз. 5 п. 1 ст. 2, то его предмет и соответствующие полномочия прокурора Законом не определялись. В ст. 54 Закона было дано разъяснение терминов «прокурор» и «прокурорский работник». Их разъяснение фактически сводило на нет различия между указанными терминами, ибо все прокуроры, без исключений, имели классные чины.

5 марта 1992 г. был принят Закон РФ «О безопасности»¹, в котором закреплялось чрезвычайно важное положение — «соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства» (ст. 5). Законом РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» от 13 марта 1992 г. был установлен исчерпывающий перечень органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (ст. 11).

Принятие Декларации прав и свобод человека и гражданина повлекло внесение изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г. В частности, была изменена редакция главы 5 «Права и свободы человека и гражданина». В ст. 1 Конституции РСФСР государство «Российская Федерация — Россия» объявлялось суверенным федеративным государством. В ст. 3 определялась система государственной власти, в основе которой находилось разделение «законодательной, исполнительной и судебной властей». В соответствии со ст. 72 Конституции РСФСР к ведению федеральных органов государственной власти России было отнесено: судостроительство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство. Законом РФ от 23 мая 1992 г. в УПК РСФСР вносились изменения и дополнения. В частности, предусматривалось временное (до принятия УПК РФ в 2001 г. — *Авт.*) введение правового института судебной проверки законности и обоснованности применяемых на досудебных стадиях уголовного процесса мер уголовно-процессуального принуждения. С введением в действие этого правового института актуализировалась научная дискуссия о соотношении судебной и прокурорской властей². Содержание же судебной власти впервые было определено

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

² См.: Галузо В.Н. Судебный контроль за законностью и обоснованностью содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых на стадии предварительного расследования: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МВШМ МВД РФ, 1995. С. 148—188.

Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.

Законом РФ от 2 июля 1992 г., внесшим изменения в Закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», был дополнен перечень органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (ст. 11).

Законом РФ от 9 декабря 1992 г., внесшим изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации (России), при определении характера одного из направлений деятельности прокуратуры — надзора — исключался термин «высший» (ст. 176). Таким образом, был адекватно определен статус прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации, провозгласившей курс на построение правового государства. Постановлением Верховного Совета РФ от 18 февраля 1993 г. Генеральному прокурору РФ были предоставлены полномочия «по решению вопросов о передаче граждан Российской Федерации, осужденных судами других государств, для отбывания наказания на территории Российской Федерации и о передаче граждан иностранных государств, осужденных судами Российской Федерации, для отбывания наказания на территории этих государств» до ратификации Верховным Советом РФ международных соглашений о передаче осужденных (п. 1).

В связи с обострением «политической конфронтации в обществе, усилением сепаратизма, национализма, преступности» Указом Президента РФ от 20 марта 1993 г. была подчеркнута обязанность высшего должностного лица государства создавать необходимые условия «для нормальной работы судов и прокуратуры». В соответствии с Законом РФ от 28 апреля 1993 г. на федеральные органы государственной охраны была возложена обязанность обеспечения безопасности Генерального прокурора РФ. Постановлением Президиума ВС РФ от 28 июня 1993 г. было утверждено Положение о классных чинах работников органов прокуратуры Российской Федерации. Законом РФ от 21 июля 1993 г. был определен перечень учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, составляющих единую уголовно-исполнительную систему (ст. 5).

На этом можно завершить обзор законодательства первого периода российского этапа развития прокурорского надзора, условно поименованного нами «предконституционным периодом». Он начался 2 января 1991 г. и завершился 21 сентября 1993 г.¹, когда был принят указ Президента РФ «О поэтапной конституционной ре-

¹ САПР РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

форме в Российской Федерации» № 1400. В этот период продолжала действовать Конституция РСФСР 1978 г., в которую вносились изменения и дополнения. Прокуратура, являясь самостоятельным государственным органом, осуществляла направления деятельности. Важнейшее место среди них отводилось надзору. До 9 декабря 1992 г. надзор прокуратуры определялся как «высший».

Конституционный период. С момента принятия Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. начался второй период российского этапа развития прокурорского надзора (продолжающийся донныне), условно названный нами «конституционным периодом». В соответствии с данным нормативным правовым актом Генеральный прокурор РФ назначался Президентом РФ и был ему подотчетен (п. 13). Осуществление Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ законодательной, распорядительной и контрольной функций «прерывалось». Временно, до принятия Конституции РФ 1993 г. и ФКЗ РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 9 июня 1995 г., вводилось в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период, что предусматривалось указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» № 1400 от 21 сентября 1993 г. В связи с «мятежом» в г. Москве 3 октября 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. на Генерального прокурора РФ была возложена обязанность обеспечить «при расследовании быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных, правильное применение законов, чтобы каждый организатор, руководитель и активный участник мятежа понес справедливое наказание и ни один невиновный не подвергся уголовному преследованию».

12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, вступившая в силу со дня ее официального опубликования, т.е. с 25 декабря¹. Статьей 1 Конституции РФ закреплялось, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Прокуратуре РФ была посвящена лишь ст. 129, включенная в главу 7 «Судебная власть»². 14 июня 1994 г. Президент РФ принял указ «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности», в котором закреплялось несколько уголовно-процессуальных норм. Генеральной прокуратуре РФ было рекомендовано «установить постоянный про-

¹ РГ. 1993. 25 декабря.

² Об отношении авторов к этому см. в параграфе 1 главы 1 учебника.

курорский надзор за соблюдением законодательства при исполнении настоящего Указа» (п. 4). 21 июля 1994 г. был принят Федеральный конституционный закон РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в ст. 1 которого было закреплено, что «Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

В целях успешного проведения судебной реформы Указом Президента РФ от 22 ноября 1994 г. был образован Совет по судебной реформе при Президенте Российской Федерации. В работе Совета предусматривалось участие Генеральной прокуратуры РФ. Федеральным законом РФ от 20 апреля 1995 г. в отношении прокуроров, следователей предусматривалась система мер государственной защиты (ст. 2). Указом Президента РФ от 6 июля 1995 г. была признана необходимой разработка «концепции правовой реформы в Российской Федерации», важным элементом которой должно стать «формирование правовой базы и институциональная реформа правоохранительной системы для усиления борьбы с преступностью». Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. устанавливался исчерпывающий перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ст. 13).

В связи с принятием Конституции РФ, Федеральным законом от 18 октября 1995 г. была изменена редакция Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. В соответствии со ст. 1 прокуратура Российской Федерации представляла «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов». Было отмечено, что (помимо надзора) прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции. Законом впервые устанавливался «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (абз. 3 п. 2 ст. 1; глава 2, ст. 26—28). В разделе IV этого Закона регулировались организация и деятельность военной прокуратуры. В ст. 54 разъяснялись использованные в Законе наименования «прокурор» и «прокурорские работники».

С 24 февраля 1996 г., после вступления в силу Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» от 21 февраля 1996 г., Российская Федерация вошла в Совет Европы¹.

Указом Президента РФ от 16 мая 1996 г. Генеральному прокурору РФ рекомендовалось «усилить надзор за исполнением законов об условиях содержания лиц, осужденных к смертной казни, и лиц, которым смертная казнь заменена пожизненным лишением свободы». 24 мая 1996 г. был принят Уголовный кодекс Российской Федерации. Частью 2 ст. 294 УК РФ устанавливалась уголовная ответственность за вмешательство «в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя или лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному расследованию дела». Также в уголовном порядке преследовалось посягательство на жизнь прокурора, следователя, «совершенное в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц либо из мести за такую деятельность» (ст. 295 УК РФ). Предусматривалась уголовная ответственность и за клевету в отношении прокурора, следователя (ч. 2—3 ст. 298 УК РФ). 1 января 1997 г. был введен в действие Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», в ст. 1 которого закреплялось положение об осуществлении судебной власти исключительно судами. Законом не допускалось осуществление правосудия другими органами и лицами (в том числе прокуратурой и ее должностными лицами. — *Авт.*).

Указом Президента РФ № 659 от 30 июня 1997 г. было утверждено Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации. Указом Президента РФ № 1115 от 14 октября 1997 г.² Совет по судебной реформе при Президенте Российской Федерации был переименован в Совет при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ № 1300 от 17 декабря 1997 г.³, определялось, что борьба с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и бандитизмом должна ориентироваться «на предупреждение и пресечение противоправных действий, неотвратимость ответственности за любое преступление и на защиту права каждого человека на личную безопасность». Существенные измене-

¹ *РГ*. 1996. 24 февраля; *СЗ РФ*. 1996. № 9. Ст. 774.

² *СЗ РФ*. 1997. № 27. Ст. 3185; 2007. № 32. Ст. 4124.

³ Утратил юридическую силу в связи с принятием Указа Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г. (см.: *СЗ РФ*. 2009. № 20. Ст. 2444).

ния были внесены Федеральным законом от 23 декабря 1998 г. в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, был дополнен перечень видов прокурорского надзора — *«надзор за исполнением законов судебными приставами»*.

В Генеральной прокуратуре РФ предусматривалось образование на правах структурного подразделения Главной военной прокуратуры, возглавляемой заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором. В отредактированной ст. 54 к прокурорским работникам были отнесены и следователи прокуратуры. Федеральным законом от 24 июня 1999 г. вносились изменения и дополнения в ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которой предусматривался порядок приведения к присяге Генерального прокурора РФ¹.

Дальнейшее реформирование законодательства о прокуратуре увязывается с указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» № 849 от 13 мая 2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями)². Этим Указом Президента РФ, введенным в действие со дня его подписания, т.е. с 13 мая 2000 г., территория Российской Федерации была подразделена на семь федеральных округов: Центральный федеральный округ с центром в г. Москве, Северо-Западный федеральный округ с центром в г. Санкт-Петербурге, Северо-Кавказский федеральный округ с центром в г. Пятигорске, Приволжский федеральный округ с центром в г. Нижнем Новгороде, Уральский федеральный округ с центром в г. Екатеринбурге, Сибирский федеральный округ с центром в г. Новосибирске, Дальневосточный федеральный округ с центром в г. Хабаровске, Южный федеральный округ с центром в г. Ростове-на-Дону.

Соответственно приказом Генерального прокурора РФ «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» № 98 от 5 июня 2000 г.³ были образованы «в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах управления Генеральной прокуратуры». Функции управления Генеральной прокуратуры в Северо-Кавказском округе возлагаются «на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавка-

¹ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5620.

² СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ В официальных источниках не публиковался.

зе». Управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах осуществляют:

- координацию деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью;
- надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами;
- надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-разыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами Следственного комитета при МВД РФ;
- расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

При выполнении возложенных функций «управления Генеральной прокуратуры *не подменяют* (выделено нами для подтверждения необходимости образования нового звена прокуратуры. — *Авт.*) прокуратуры субъектов Российской Федерации, а взаимодействуют с ними и *вправе вмешиваться в их деятельность* (выделено нами для подтверждения наличия административно-властных полномочий. — *Авт.*) только тогда, когда для устранения нарушений законности полномочий прокурора субъекта Федерации недостаточно либо имеются иные причины и обстоятельства». Таким образом, управление Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе является новым звеном прокуратуры.

Использование в качестве правового обоснования в данном подзаконном нормативном правовом акте ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представляется неправомерным. В указанной статье Закона, в п. 2, речь идет о правомочии высшего должностного лица прокуратуры России устанавливать «структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (как одного из звеньев прокуратуры), а не изменять звенность этого правоохранительного органа. В данном случае более предпочтительным с точки зрения законодательной техники было бы принятие соответствующего указа Президента РФ, как это было сдела-

но при изменении звенности системы органов Министерства внутренних дел РФ¹.

Конец 2001 г. и весь 2002 г. ознаменовались *обновлением кодифицированного законодательства*. Так, законотворческим органом — Государственной Думой Федерального Собрания РФ 1 ноября 2001 г. была принята часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации, 22 ноября 2001 г. был принят Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, 20 декабря 2001 г. — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 14 июня 2002 г. — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, 23 октября 2002 г. — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

В трех из четырех перечисленных кодексов законодатель отказался от такого акта прокурорского надзора, как протест. Теперь прокурор, принимая участие в уголовном судопроизводстве, вправе принести представление (п. 27 ст. 5, ст. 37, 355, 375, ч. 2 ст. 402 УПК РФ). В арбитражном судопроизводстве прокурор также вправе принести представление (ст. 4, 52, 295 АПК РФ). И наконец, в гражданском судопроизводстве прокурор вправе принести представление (ч. 2 ст. 320, ст. 336—337, ч. 3 ст. 376, ст. 377 ГПК РФ). Лишь в административном судопроизводстве законодатель сохранил прежнюю форму прокурорского реагирования — протест (ст. 25.11, 30.10 КоАП РФ).

Законодательные новеллы в трех из пяти имеющихся в Российской Федерации видов судопроизводств следует рассматривать как дополнительный аргумент в пользу суждения об отсутствии надзора прокуратуры за деятельностью судов. Что же касается указанных положений КоАП РФ, то их следует также привести в соответствие с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», что уже сделано в УПК РФ, АПК РФ и ГПК РФ.

Важное значение в реформировании прокуратуры имеет Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 11 мая 2007 г.² Этот Закон видоизменяет не только организацию прокуратуры³, но и ее деятельность. Речь идет о формировании при прокуратуре Российской Федерации са-

¹ См.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 194—196.

² СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

³ На это впервые указывалось в иной нашей публикации (см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 5-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, А.П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 154—156).

мостоятельной системы органов — «система Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации».

Вновь созданный государственный орган предназначен для осуществления уголовного преследования. Однако это не означает, что указанную функцию более не осуществляет прокуратура. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на позитивную тенденцию формирования в Российской Федерации единого государственного органа для осуществления исключительно уголовного преследования. Поэтому создание нового государственного органа в системе прокуратуры следует рассматривать как первый шаг в лишении прокуратуры полномочий по осуществлению функции уголовного преследования, на необходимость чего нами уже указывалось ранее в аналогичных публикациях¹.

Положения Федерального закона от 11 мая 2007 г. получили развитие в иных нормативных правовых актах: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» от 6 июля 2007 г.²; указ Президента РФ «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» № 1004 от 1 августа 2007 г.³; указ Президента РФ «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» № 1006 от 1 августа 2007 г.⁴

Указом Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г.⁵ была утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в которой дано разъяснение нескольких «основных понятий». В частности, определено понятие «силы обеспечения национальной безопасности», несомненно подразумевающее и прокуратуру Российской Федерации.

В соответствии с указом Президента РФ «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» № 1182 от 27 сентября 2010 г.⁶ «на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» создан «Следственный комитет Российской Федерации».

¹ См., например: *Прокурорский надзор: Учебник для вузов* / Под ред. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2001. С. 67.

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4011.

³ Там же. № 32. Ст. 4122.

⁴ Там же. Ст. 4124.

⁵ РГ. 2009. 19 мая.

⁶ РГ. 2010. 28 сентября.

15 декабря 2010 г. принят Федеральный закон «О безопасности»¹, в котором не сохранена преемственность с утратившим юридическую силу Законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. Речь идет о положении ст. 5 Закона РФ от 5 марта 1992 г. («соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства»), которое отсутствует в Федеральном законе РФ от 15 декабря 2010 г.

22 декабря 2010 г. принят Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» (введен в действие с 15 января 2011 г.)². Следственный комитет РФ более не входит в состав прокуратуры РФ, которая лишь осуществляет надзор за исполнением им законов.

Принятие Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» от 22 декабря 2010 г. повлекло принятие нормативного правового акта с равной юридической силой — Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» от 24 декабря 2010 г.³ В частности, внесены изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

22 декабря 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положения законодательных актов) Российской Федерации»⁴.

Во исполнение Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» от 22 декабря 2010 г. Президентом РФ 14 января 2011 г. был принят указ «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (№ 38)⁵.

Процесс совершенствования законодательства о прокуратуре продолжается, и пока нет основания для ограничения второго периода российского этапа развития прокурорского надзора какой-либо конкретной датой.

На этом мы завершаем ретроспективный анализ законодательства на протяжении свыше 280 лет (с 1722 г. и по настоящее время). Обобщение полученных данных, иначе говоря, использование экстраполяции как метода научного познания достаточно длитель-

¹ *РГ.* 2010. 29 декабря.

² *РГ.* 2010. 30 декабря.

³ Там же.

⁴ *РГ.* 2010. 31 декабря.

⁵ *РГ.* 2011. 17 января.

ного опыта законодательства позволяет осмыслить перспективы развития прокурорского надзора, о чем речь в следующем параграфе данной главы учебника.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова роль законодательства в периодизации истории развития прокурорского надзора?
2. Каковы этапы развития прокурорского надзора?
3. Почему 12 января принято считать «Днем прокуратуры Российской Федерации»?
4. Каким образом фискальные органы соотносились с прокуратурой?
5. Кто такой стряпчий?
6. Какие органы предусматривались для осуществления прокурорского надзора Учреждением судебных установлений 1864 г.?
7. В каком нормативном правовом акте был впервые использован термин «прокурорская власть» и с какой целью?
8. Каково место прокуратуры в системе органов государства на этапе с момента ее образования до 1917 г.?
9. Какова периодизация этапа развития прокурорского надзора с момента ее образования до 1917 г.? По какому признаку она произведена?
10. Почему один из периодов советского этапа развития прокурорского надзора назван «периодом революционной законности»?
11. Какой нормативный правовой акт был принят первым во время советского этапа развития прокурорского надзора?
12. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «общий надзор» и почему?
13. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «высший надзор» и почему?
14. Каким образом осуществляла свои полномочия прокуратура в военном периоде советского этапа развития прокурорского надзора?
15. Каким нормативным правовым актом впервые была предусмотрена должность Генерального прокурора?
16. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «основные направления деятельности прокуратуры»?
17. Какие виды прокурорского надзора предусматривались Законом СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г.?
18. Почему 2 января 1992 г. следует считать датой, разграничивающей советский и российский этапы развития прокурорского надзора?
19. Какова периодизация советского этапа развития прокурорского надзора?
20. Каково место прокуратуры в системе органов государства на советском этапе развития прокурорского надзора?
21. В каком нормативном правовом акте впервые были урегулированы организация и деятельность российской прокуратуры?

22. Наделялась ли прокуратура или ее должностные лица правом законодательной инициативы в представительные органы власти СССР?
23. Какие виды прокурорского надзора названы в первом нормативном правовом акте, специально предназначенном для регулирования организации и деятельности российской прокуратуры?
24. В каком нормативном правовом акте при определении характера надзора, осуществляемого советской прокуратурой, впервые был исключен термин «высший» и почему?
25. Какова роль Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) в периодизации истории развития прокурорского надзора?
26. Какова роль Конституции РФ 1993 г. в формировании российской прокуратуры?
27. В каком нормативном правовом акте впервые был предусмотрен «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и почему?
28. Какие виды прокурорского надзора предусматривались Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» от 18 октября 1995 г.?
29. Каким нормативным правовым актом впервые был предусмотрен «надзор за исполнением законов судебными приставами» и почему?
30. Какова периодизация российского этапа развития прокурорского надзора?
31. Наделяется ли прокуратура или ее должностные лица правом законодательной инициативы в представительные органы Российской Федерации?

Модульная программа к главе 2
«Развитие прокурорского надзора в России
(исторический очерк)»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Условия возникновения прокурорского надзора</i>	<i>Предпосылки возникновения прокурорского надзора</i>	<i>Этапы развития прокурорского надзора</i>		
			<i>Досоветский этап (1722—1917)</i>	<i>Советский этап (1917—1991)</i>	<i>Российский этап (с 1991)</i>
Понятие Правовой статус Законодательство о прокуратуре Характер деятельности					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 3

Правовая основа деятельности прокуратуры

3.1. Понятие и виды правовых актов о деятельности прокуратуры

Правовую основу деятельности прокуратуры составляют нормативные правовые акты, которые рассматриваются нами в качестве источников прокурорского права (по нынешней терминологии, прокурорского надзора как отрасли права. — *Авт.*).

Под *источниками прокурорского права* мы понимаем *формы юридического закрепления правовых норм, регулирующих деятельность прокуратуры*. К числу таких источников относятся правовые акты (законы и подзаконные нормативные акты). Отнесение к источникам прокурорского права актов органов судебной власти обусловлено особенностями процесса формирования российской системы права. Многообразию источников прокурорского права побудило нас к их классификации и систематизации.

Прежде всего, отметим, что в Российской Федерации действуют законы и другие правовые акты уже несуществующих государств — СССР¹ и РСФСР². Названные правовые акты сохраняют свою силу полностью или в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации 1993 г., а также в случаях, если республиканские акты РСФСР не заменены соответствующими федеральными законами РФ (п. 2 и 6 раздела второго Конституции РФ), а общесоюзные акты в соответствии со ст. 1 и 4 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» от 24 октября 1990 г.³ и ст. 2 постановления Верховного Совета РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г.⁴ не приостановлены в установленном

¹ Договор об образовании СССР был денонсирован 12 декабря 1991 г. (см.: *Постановление ВС РСФСР № 2015-1 от 12 декабря 1991 г.* // *Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР*. 1991. № 51. Ст. 1799).

² Законом РСФСР от 25 декабря 1991 г. государство Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) переименовано в Российскую Федерацию (Россию) (*Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР*. 1992. № 2. Ст. 62).

³ *Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР*. 1990. № 21. Ст. 237.

⁴ Там же. 1991. № 51. Ст. 1798.

порядке или не заменены правовыми актами РСФСР. Таким образом, к числу правовых источников относятся законы и иные нормативные акты СССР и РСФСР. Например, и ныне продолжает действовать указ ПВС СССР «О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах» от 1 июня 1979 г., опубликованный «для сведения в соответствии с Заключением Комитета конституционного надзора СССР “О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан”» от 29 ноября 1990 г.¹

Среди правовых актов Российской Федерации как источников прокурорского права высшей юридической силой обладает *Конституция РФ*, принятая 12 декабря 1993 г. и в соответствии с абзацем первым п. 1 ее второго раздела вступившая в силу со дня официального опубликования, т.е. с 25 декабря². Обращаем внимание, что в соответствии с двумя подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ³ состоялось второе официальное опубликование Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁴

Как указано в ст. 71 Конституции РФ, в исключительном ведении Российской Федерации находятся: «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти» (п. «г»); «судоустройство; *прокуратура* (выделено нами. — *Авт.*), уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности» (п. «о»); «федеральная государственная служба» (п. «т»).

По предметам исключительного ведения принимаются *федеральные конституционные законы РФ* и *федеральные законы РФ* (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), которые соответственно и рассматриваются нами как правовые источники, причем с меньшей юридической силой по отношению к Конституции РФ.

¹ *Ведомости СНД СССР и ВС СССР*. 1991. № 10. С. 340—341.

² *РГ*. 1993. 25 декабря.

³ *Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации*: Письмо Президента РФ ПР-96 от 19 января 2009 г. // *РГ*. 2009. 21 января; *Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации*: Распоряжение Президента РФ №7-рп от 10 января 2009 г. // *СЗ РФ*. 2009. № 2. Ст. 193.

⁴ *РГ*. 2009. 21 января; *ПГ*. 2009. 23—29 января; *СЗ РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.

В соответствии с ч. 5 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Таким федеральным законом является ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», который был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 18 октября 1995 г.¹ В последующем в этот Закон вносились изменения и дополнения (от 23 декабря 1998 г., от 24 июня 1999 г., от 3 декабря 1999 г., от 14 декабря 2001 г., от 6 июня 2002 г., от 27 июня 2002 г., от 13 сентября 2002 г., от 18 июня 2003 г., от 5 августа 2004 г., от 1 июля 2005 г., от 21 октября 2005 г., от 7 февраля 2007 г., от 11 мая 2007 г., от 6 июля 2007 г., от 19 декабря 2008 г., от 3 июля 2009 г., от 18 ноября 2009 г., от 18 июня 2010 г., от 22 декабря 2010 г.)². Необходимо лишь уточнить, что Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.³ не утратил юридической силы. Изменения и дополнения, внесенные в него, оказались столь существенными, что законодателем была изложена его новая редакция. В статье 3 обозначенного Закона закреплена правовая основа деятельности прокуратуры — Конституция РФ, сам Закон, другие федеральные законы, а также международные договоры Российской Федерации.

Среди других федеральных законов выделяются так называемые *кодифицированные акты* (от одного из способов систематизации — кодификации). Например, Уголовным кодексом РФ 1996 г. предусматривается уголовная ответственность за вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора (ч. 2 и 3 ст. 294, в ред. ФЗ РФ от 21 ноября 2003 г.)⁴. Уголовно-процессуальным кодексом РФ 2001 г. предусмотрен надзор прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (ч. 1 ст. 37). В Арбитражном процессуальном кодексе РФ 2002 г. предусматривается участие в деле прокурора (ст. 52). В ст. 22 Уголовно-исполнительного кодекса РФ 1996 г. указывается, что прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией и органов, исполняющих наказания, осуществляется прокурорами в соответствии с ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878; 1999. № 47. Ст. 5620; 2000. № 12. Ст. 140; 2001. № 53 (ч. I). Ст. 5018; 2002. № 26. Ст. 2523; № 30. Ст. 3029; № 40. Ст. 3853; 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2700; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 29. Ст. 2906; № 45. Ст. 4586; 2007. № 10. Ст. 1151; № 24. Ст. 2830; № 31. Ст. 4011; 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6235; 2009. № 29. Ст. 3608; № 48. Ст. 5753; 2010. № 27. Ст. 3416; *ПГ*. 2010. 30 декабря.

³ *Ведомости* СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2003. № 50. Ст. 4848.

В иных федеральных законах, предназначенных, как правило, для регулирования деятельности органов исполнительной власти, также содержатся нормы прокурорского права. Так, в ст. 21 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г.¹ (в ред. от 4 декабря 1998 г.)² урегулирован порядок осуществления прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

С практической точки зрения среди правовых источников следует также различать *инкорпорированные акты*. При *официальной инкорпорации* издаваемые компетентными органами сборники хотя и не являются источниками права, однако рассматриваются в качестве официально опубликованных правовых актов, и на них можно ссылаться. Ныне таковым является журнал «Собрание законодательства Российской Федерации»³.

Разновидностью инкорпорации является *неофициальная инкорпорация*. Имеются в виду сборники, подготавливаемые учеными⁴. Хотя на эти сборники и нельзя ссылаться как на официальные источники, но их прикладное значение при изучении юридических учебных дисциплин (в том числе и учебной дисциплины «Прокурорский надзор») трудно переоценить.

К правовым источникам относятся также и многочисленные *подзаконные нормативные акты*: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и др. Наименьшей юридической силой среди подзаконных нормативных актов обладают *приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции*, которые в соответствии с п. 1 ст. 17 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» вправе принимать Генеральный прокурор Российской Федерации. Так, Генеральным прокурором РФ был принят приказ «О признании недействующими нормативных и организационно-распорядительных документов, изданных Прокуратурой Союза ССР» № 52 от 3 августа 1998 г.⁵

¹ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

² СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 233.

³ См.: *О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов*: Указ Президента РФ № 662 от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 9 сентября 1994 г. и от 1 декабря 1995 г.) // САПП РФ. 1994. № 15. Ст. 1173; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1881; 1995. № 49. Ст. 4777.

⁴ См., например: *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955—1991 гг.*; *Предварительное следствие*: Сборник нормативных актов; *Организация и порядок уголовного судопроизводства*; *Дознание и предварительное следствие в органах Федеральной службы налоговой полиции России*: Сборник правовых актов. М.: Юрайт, 1999.

⁵ См.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Т. 2. Тула: Автограф, 2004. С. 387.

Особое место среди источников прокурорского права занимают *международные договоры Российской Федерации*¹. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Возрастание роли указанного правового источника прокурорского права во многом обусловлено вступлением Российской Федерации в Совет Европы (с 24 февраля 1996 г.²).

Источниками прокурорского права (как, впрочем, и любой другой отрасли права) могут быть также *акты органов судебной власти*. В первую очередь имеются в виду решения Конституционного Суда РФ, который, разрешая противоречия между нормативными актами, во многих случаях создает нормы права, т.е. занимается правотворчеством³. С формальной точки зрения это недопустимо, ибо правотворческим органом в Российской Федерации является лишь Федеральное Собрание РФ (ст. 94 Конституции РФ). Вместе с тем Конституционный Суд РФ является, пожалуй, единственным органом государства, способным «погасить» неизбежный всплеск противоречий в законодательстве и таким образом сохранить паритет в отношении имеющихся трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Высказанное в юридической литературе предложение о возложении данной функции на другой орган государства — прокуратуру⁴ — представляется недостаточно аргументированным и в большей мере преследующим ведомственные интересы. В соответствии со ст. 71 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решениями Конституционного Суда РФ являются: постановление, определение и заключение⁵. В контексте данного вопроса для нас представляют интерес лишь *постановления Конституционного Суда РФ*.

¹ Подробнее об этом см. в главе 16 учебника.

² СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 774.

³ На это обстоятельство указал и бывший Председатель Конституционного Суда РФ В.А. Туманов (см.: *Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992—1996* / Сост. и отв. ред. Т.Г. Моршакова. М.: Новый Юрист, 1997. С. 5).

⁴ См.: *Скуратов Ю.И., Шинд В.И.* Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации / Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов. М.: Манускрипт, 1994. С. 20; *Назаров С.Н.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. М.: Экспертное бюро-М, 1998. С. 61; *Мельников Н.В.* Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России. М.: Книготорг, 2000. С. 68, 84, 88, 94, 100, 168.

⁵ Подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 75—83.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 17-П от 1 декабря 1999 г. (п. 1 резолютивной части)¹ фактически устранен пробел законодательства в регулировании одного из элементов статуса высшего должностного лица прокуратуры — порядка освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации².

Положения, закрепленные в п. 2 ст. 5 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации», Постановлением Конституционного Суда РФ № 3-П от 18 февраля 2000 г. были признаны одновременно «не соответствующими» и «не противоречащими» Конституции РФ (п. 1 и 2 резолютивной части)³. На наш взгляд, для повышения эффективности законодательной техники предпочтительным было бы исключение указанного пункта из ст. 5 Закона.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 6-П от 11 апреля 2000 г. положения абзацев первого и второго п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 21 и абзацев первого и третьего п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» признаны «не противоречащими» Конституции РФ. Одновременно положения абзаца третьего п. 3 ст. 22 этого же Закона признаны «не соответствующими» Конституции РФ (п. 1 и 2 резолютивной части)⁴.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 13-П от 17 июля 2002 г. признаны «не соответствующими» Конституции РФ положения «пунктов 1 и 2 статьи 36» ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» «в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела в случаях, когда в предшествующем разбирательстве не были допущены нарушения, которые отвечали бы критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод»⁵.

Еще одним Постановлением Конституционного Суда РФ № 13-П от 18 июля 2003 г., причем сформулированным достаточно сложно для восприятия правоприменителя, признана «не соответствующей» Конституции РФ «содержащаяся во взаимосвязанных пункте 2 ста-

¹ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

² Об отношении одного из авторов данного учебника к использованному решению Конституционного Суда РФ см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 153—154.

³ СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

⁴ Там же. № 16. Ст. 1774.

⁵ Там же. № 31. Ст. 3160.

ты 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, пункте 2 части первой статьи 26, части первой статьи 251 ГПК Российской Федерации норма, наделяющая правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону». А далее в этом же Постановлении Конституционного Суда РФ пояснено, что приведенная «норма — по ее конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства — не исключает для Генерального прокурора Российской Федерации возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации»¹.

Помимо актов Конституционного Суда РФ в качестве источников прокурорского права могут рассматриваться и *решения иных органов судебной власти*: Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. К числу таковых, в частности, могут быть отнесены постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» № 2 от 20 января 2003 г.², решение Верховного Суда РФ № ГКПИ04-1480 от 3 февраля 2005 г.³; письмо Высшего Арбитражного Суда РФ «Обзор практики разрешения споров арбитражными судами по искам прокуроров» № С-13/ОП-203 от 25 июня 1993 г.⁴; письмо ВАС РФ «Об исках прокуроров государств, входивших в СССР» № С-13/ОП-218 от 7 июля 1993 г.⁵; письмо ВАС РФ «О предъявлении специализированными прокуратурами исков в арбитражные суды» № С1-7/ОП-400 от 29 июня 1994 г.⁶ (в ред. от 22 сентября 1994 г.⁷); письмо ВАС РФ «О Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации”» № С5-7/03-681 от 5 декабря 1995 г.⁸; письмо ВАС РФ «О документах, подтверждающих полномочия прокуроров на участие в заседании арбитражного суда по

¹ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

² РГ. 2003. 25 января; *Бюллетень* ВС РФ. 2003. № 3. С. 1—5.

³ В официальных источниках не публиковалось. Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ № КАС05-154 от 26 апреля 2005 г. указанное решение оставлено без изменения (в официальных источниках также не публиковалось).

⁴ *Вестник* ВАС РФ. 1993. № 8. С. 114—118.

⁵ Там же. № 11. С. 114.

⁶ Там же. 1994. № 9. С. 78, 79.

⁷ Там же. № 11. С. 72.

⁸ В официальных источниках не публиковалось.

рассмотрению дел, возбужденных по искам прокуроров» № С-7/ОП-403 от 9 июля 1996 г.¹ и др.

В качестве источников прокурорского права рассматриваются и нормативные правовые акты иных (несудебных) органов государственной власти. В частности, таковыми являются: письмо Пенсионного фонда РФ «О получении заключения о соответствии документов о реабилитации российскому законодательству» № ЛЧ-25-26/13365 от 14 декабря 2006 г.²; письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О запросе сведений» № 0100/3695-07-32 от 11 апреля 2007 г.³

3.2. Пределы действия правовых актов о деятельности прокуратуры

Обширный перечень правовых актов, составляющих содержание прокурорского права, неизбежно влечет возникновение противоречий между ними, разрешение которых особенно важно с точки зрения правоприменительной практики.

Противоречия между источниками прокурорского права разрешаются *с учетом их приоритета* по следующим правилам:

- приоритет новых актов по отношению к ранее действовавшим;
- приоритет правовых актов, принятых вышестоящими правотворческими органами;
- приоритет законов по отношению к подзаконным нормативным правовым актам.

Правило о приоритете законов по отношению к подзаконным нормативным правовым актам реализовано в решении Верховного Суда РФ № ГКПИ 06-1347 от 8 февраля 2007 г.⁴ В частности, положение, предусмотренное абз. 3 п. 10 Положения о порядке установления и выплаты прокурорским работникам доплаты за особые условия службы и доплаты за сложность, напряженность и высокие достижения в труде, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ № 771-к от 29 сентября 1999 г.⁵, «противоречит требованиям статьи 44 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”». В последующем указанное решение Верховного Суда РФ определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ

¹ Вестник ВАС РФ. 1996. № 11. С. 89.

² В официальных источниках не публиковалось.

³ В официальных источниках не публиковалось.

⁴ В официальных источниках не публиковалось.

⁵ См.: Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Т. 2.

№ КАС 07-130 от 26 апреля 2007 г.¹ было оставлено «без изменения».

При применении правовых актов важное значение имеет определение *пределов их действия во времени*. Действующим закон признается с того момента, когда он вступает в законную юридическую силу и до момента ее утраты. Закон вступает в юридическую силу по истечении десяти суток со дня официального опубликования, если при его принятии не установлен другой срок (момент подписания закона, его принятия и т.д.). В соответствии со ст. 4 ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 25 мая 1994 г. (в ред. от 23 апреля 1999 г.)² официальным опубликованием федеральных конституционных законов и федеральных законов, актов палат Федерального Собрания РФ считается первая публикация текстов указанных правовых актов в двух газетах — «Парламентская газета», «Российская газета» — или в журнале «Собрание законодательства Российской Федерации». Официальным опубликованием также являются тексты законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система». На это было обращено внимание в одном из решений Конституционного Суда РФ, в котором вместе с тем журнал «Собрание законодательства Российской Федерации» фактически исключен из перечня источников официального опубликования, так как при действительно имеющем место совпадении даты подписания в печать и даты, указанной на титуле поименованного источника, «реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатами» (абз. 2 п. 6 описательно-мотивировочной части Постановления КС РФ № 17-П от 24 октября 1996 г.)³.

Речь идет о случаях, когда нормативные акты публикуются в «Собрании законодательства Российской Федерации» раньше, чем в «Российской газете» или «Парламентской газете». Например, ФЗ «О внесении изменения и дополнения в статью 12 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”» от 24 июня 1999 г. впервые был опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 47 за 1999 г. На титуле этого номера журнала указана дата «22 ноября 1999 года», которая одновременно

¹ В официальных источниках не публиковалось.

² СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5124.

³ См.: *О проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”*: Постановление Конституционного Суда РФ № 17-П от 24 октября 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

является и датой подписания в печать поименованного источника официального опубликования. Далее, в хронологической последовательности, указанный Закон 23 ноября был опубликован в «Парламентской газете» и 24 ноября — в «Российской газете». Руководствуясь Постановлением КС РФ от 24 октября 1996 г., следует признать официальным опубликование в «Парламентской газете», т.е. Закон вступил в силу с 23 ноября 1999 г. Таким образом, в данном случае первое опубликование Закона в «Собрании законодательства Российской Федерации» с датой «22 ноября 1999 года» не принимается во внимание и не влечет каких-либо правовых последствий.

При определении действия правовых актов следует обратить внимание и на дискуссионный вопрос о *времени вступления законов в юридическую силу*¹. Датирование федеральных конституционных законов и федеральных законов датой подписания Президентом РФ, как это иногда имеет место², противоречит ст. 2 Федерального закона от 25 мая 1994 г., согласно которой датой «принятия федерального закона считается дата принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации». Именно это предписание Закона и соблюдено в данном учебнике при датировании ФКЗ и ФЗ. Так, например, относительно Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»³ необходимо указывать дату принятия Государственной Думой ФС РФ, т.е. 23 декабря 1998 г. Две другие даты — дата одобрения Советом Федерации ФС РФ — 27 января 1999 г. и дата подписания Президентом РФ — 10 февраля 1999 г. — не принимаются во внимание, ибо не влекут каких-либо правовых последствий. Иного мнения придерживается В.Г. Бессарабов⁴.

Нормативные правовые акты, составляющие содержание прокурорского права, представляют внешнюю форму юридического закрепления правовых норм, рассмотрению которых посвящен следующий параграф данной главы учебника.

¹ См., например: *Шилохвост О.* Об официальном опубликовании законов // РЮ. 1995. № 6. С. 37, 38; *Галузо В.Н.* О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27–30.

² См., например: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник. М.: Зерцало, 1999. С. 416; *Коробейников Б.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2006. С. 288; *Прокурорский надзор: Учебник.* 7-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. С. 414.

³ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

⁴ См.: *Бессарабов В.Г.* Указ. соч. С. 39, 40.

3.3. Правовые нормы о деятельности прокуратуры, особенности их толкования и применения

Как и нормы других отраслей права (гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и др.), правовые нормы о деятельности прокуратуры структурно представляют собой совокупность трех элементов: *гипотеза*, *диспозиция* и *санкция*. На трехчленную структуру нормы «прокурорско-надзорного права» указывал М.Н. Маршунов¹.

Содержанием правовых норм являются общие и общеобязательные правила, определяющие условия их реализации, субъектов регулируемых отношений, их права, обязанности, а также неблагоприятные последствия, которые наступают за неисполнение обязанности или нарушение установленного правилом запрета. Важно иметь в виду, что структура правовой нормы и структура правового акта часто не совпадают. В статьях закона обычно содержится указание на диспозицию, реже — на гипотезу и санкцию, которые чаще всего находятся в других статьях, частях и иных элементах структуры правового акта. Поиск элементов правовых норм — одна из трудностей их применения. Для облегчения поиска недостающих элементов правовых норм в юридической литературе предложена оригинальная формула: «*если — то — иначе*», означающая, что *если* налицо такие-то условия (гипотеза), *то* необходимо поступить таким-то образом (диспозиция), *иначе* наступают такие-то неблагоприятные последствия (санкция)².

Важным элементом процесса установления всякой правовой нормы является их *толкование*, в результате чего определяются место правовой нормы в системе права, пределы действия, логические связи с другими нормами и т.д.

В результате поиска и толкования норм между ними могут быть обнаружены противоречия, правила разрешения которых тождественны правилам разрешения противоречий между правовыми актами, о чем указывалось в параграфе 3.2.

Правовые нормы, закрепленные в статьях правовых актов и регулирующие сходные правовые отношения, в совокупности составляют содержание правовых институтов, которые имеются и в прокурорском праве¹. Большинство правовых институтов будут нами детально

¹ Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. С. 59—73.

² См.: Якунов Р.Х., Галузо В.Н. Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. М.: ТЕИС, 2008. С. 80.

рассмотрены далее. Объединение принципов прокурорского права только в один правовой институт «прокурорско-надзорного права»², по нашему мнению, исключает существенный признак понятия «принцип прокурорского права» — объективность — и поэтому не позволяет определить это понятие как таковое³.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимать под правовой основой деятельности прокуратуры, т.е. под источниками прокурорского права?
2. Являются ли правовые акты, принятые при господстве социалистической системы права, источниками прокурорского права в Российской Федерации?
3. В чем особенности Конституции РФ 1993 г. как правового источника прокурорского права?
4. Какова иерархия правовых актов — источников прокурорского права?
5. В чем различия и сходство между правовыми актами, принимаемым Генеральным прокурором РФ, — приказами, указаниями, распоряжениями, положениями и инструкциями?
6. В каких случаях акты органов судебной власти могут быть правовыми источниками прокурорского права?
7. Какой вид решений Конституционного Суда РФ может рассматриваться в качестве источника прокурорского права? Известны ли вам такие решения?
8. Каковы правила разрешения противоречий между правовыми актами?
9. Что понимать под пределами действия правовых актов во времени?
10. Какие новшества вносит Постановление Конституционного Суда РФ № 17-П от 24 октября 1996 г. в порядок определения пределов действия правовых актов?
11. Какова структура правовых норм о деятельности прокуратуры?
12. Какой из элементов структуры правовой нормы обычно содержится в статье закона и почему?
13. Каково правило определения всех элементов структуры нормы права?

¹ См. об этом, например: *Маршуров М.Н.* Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. С. 74—99.

² Там же. С. 77—89.

³ Принципы прокурорского надзора составляют предмет главы 4 данного учебника.

Модульная программа к главе 3
«Правовая основа деятельности прокуратуры»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Источники прокурорского права</i>			
	<i>Нормативные правовые акты (законы)</i>	<i>Подзаконные нормативные правовые акты (указы, постановления)</i>	<i>Ведомственные нормативные правовые акты</i>	<i>Правовые акты судебных органов</i>
Понятие Значение Юридическая сила Действие во времени Действие в пространстве Действие по кругу лиц				

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 4

Принципы прокурорского надзора

4.1. Принципы прокурорского надзора: понятие и содержание

Основу любой отрасли права составляют ее принципы. Не является исключением и прокурорское право (по нынешней терминологии, «прокурорский надзор») как самостоятельная отрасль права. Именно поэтому и в данном, уже шестом, издании учебника нами продолжена разработка понятия «принцип прокурорского права», установления их системы и порядка реализации.

Определение понятия — дефиниция (от лат. *definitio*) есть логическая операция, в процессе которой раскрывается содержание понятия путем выделения его существенных признаков¹. Существенные признаки подразделяются на родовые и видовые. Родовые признаки являются общими для однородных понятий, а видовые признаки позволяют «индивидуализировать» отдельные понятия.

С момента выхода в свет в 1966 г. первого в СССР учебника «Прокурорский надзор» и до нынешнего времени определение понятия «принцип прокурорского права (прокурорского надзора)» не претерпело существенных изменений. Обычно принципы прокурорского права (прокурорского надзора) определяются как «основные начала, определяющие организацию и деятельность прокуратуры»², «основополагающие требования, которые выражают политическое и государственное назначение прокуратуры»³, «основные и наиболее общие положения»⁴, «наиболее общие руководящие положения»⁵, «основополагающие начала, определяющие сущность и предназначение прокурор-

¹ См.: *Кондаков Н.И.* Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. С. 409, 410.

² *Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Отв. ред. М.П. Маляров.* М.: Юридическая литература, 1966. С. 24.

³ См.: *Басков В.И.* Прокурорский надзор: Учебник для вузов. 2-е изд. М.: БЕК, 1966. С. 77; *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. С. 68.

⁴ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина.* СПб.: С.-Петербургский ин-т экспертов: Сентябрь, 2000. С. 38.

⁵ См.: *Прокурорский надзор: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.Е. Винокурова.* М.: Юрайт-М, 2001. С. 18—25; *Коробейников Б.В.* Указ. соч. С. 54.

ской системы»¹, «устойчивая самостоятельная общность... базовых положений»², «основополагающие, руководящие положения»³. В одной из публикаций (в которой сказано, что она «выходит впервые в истории отечественной прокуратуры»⁴) принципы названы «системообразующими элементами организации и деятельности органов прокуратуры»⁵. Приведенные определения понятия «принцип прокурорского права (прокурорского надзора)» указывают лишь на один существенный признак — общность. Иначе говоря, принципы прокурорского права объективны по содержанию, так как отражают объективные закономерности развития общественных отношений. По форме же правовая категория «принцип прокурорского права» субъективна, ибо является результатом сознательной деятельности законодателя. Принципы прокурорского права имеют наивысший уровень общности, поэтому они первичны по отношению к иным понятиям.

Таким образом, в юридической литературе фактически признается правовой характер принципов прокурорского права, их нормативность, общеобязательный характер. При этом указывается, что принципы прокурорского права закрепляются в Конституции РФ, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Функциональный характер принципов прокурорского права рассматривается в неразрывной связи с их институциональностью («принципы организации и деятельности прокуратуры»).

Перечисленные признаки хотя и являются существенными, но, однако, еще недостаточны для отграничения принципов от иных правовых категорий прокурорского права (задач, целей, гарантий). Это позволяет определить видовой признак — *бинарность* (двойственность), означающий, что принцип всегда регулирует соотношение конкурирующих правовых норм, одна из которых определяет главное содержание принципа, а другая является исключением из

¹ См.: *Российский прокурорский надзор: Учебник* / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2001. С. 46; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник* / Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юрист, 2001. С. 53; *Бессарабов Б.В.* Указ. соч. С. 92.

² *Ястребов Б.В.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Городециздат, 2001. С. 79.

³ *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под ред. Ю.Е. Винокурова. С. 18—25; *Прокурорский надзор: Учебник*. 7-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 20.

⁴ Данное утверждение не вызвало бы возражения, если бы еще в 1889 г. не вышла в свет по существу аналогичная книга (см.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч.).

⁵ *Настольная книга прокурора* / Под ред. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ: Экслит, 2003. С. 27—33.

основного правила¹. Сведение воедино всех существенных признаков позволяет нам дать следующее определение: **принципы прокурорского права (прокурорского надзора)** — это господствующие, общие правовые начала, предназначенные для регулирования конкурирующих правовых норм прокурорского права. Приведенному определению соответствуют лишь четыре правовых положения, закрепленные в ст. 4 и 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Эти правовые положения — законность, гласность, охрана прав и свобод личности, независимость — и могут быть названы принципами прокурорского права.

1. **Принцип законности** означает сочетание начал правомерности и целесообразности. Так, разрешение заявления о нарушении закона в срок до одного месяца² — поведение, предусмотренное законом, но при отсутствии необходимости предварительной проверки оно будет нецелесообразным. Поэтому, несмотря на формальное соблюдение предписаний закона, по существу, допущено его нарушение. Следовательно, нарушены и требования принципа законности.

2. **Принцип гласности** регулирует соотношение двух систем правовых норм: норм об открытости и норм о закрытости деятельности прокуратуры.

3. **Принцип охраны прав и свобод личности** включает в себя положения о неприкосновенности личности, право на обжалование действий должностных лиц прокуратуры, а также право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц прокуратуры при исполнении ими своих должностных обязанностей.

При осуществлении своей деятельности прокуратура вправе в исключительных случаях допускать ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Правовой основой этого служит положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства, прав и законных интересов других лиц.

4. **Принцип независимости**, которому присуще ведущее, общее начало — независимость и подчинение закону и нормы — исключения из общего правила. Случаи исключений прямо перечислены в законе (п. 2 ст. 13, п. 1 ст. 17, ст. 18 ФЗ «О прокуратуре Российской Феде-

¹ В юридической литературе при определении понятия «принцип уголовного процесса» фактически впервые указанный видовой признак выделил Р.Х. Якупов (см.: Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы): Монография. М.: МВШМ МВД РФ, 1993. С. 71—95).

² О сроках рассмотрения прокуратурой заявлений подробнее см. в главе 13.

рации»), когда указания вышестоящих субъектов прокурорского права являются обязательными для нижестоящих (поднадзорных).

Все принципы прокурорского права взаимосвязаны. Несоблюдение любого из них влечет нарушение других принципов прокурорского права.

4.2. Система принципов прокурорского надзора

Используемые в учебной юридической литературе подходы к определению системы принципов прокурорского права (по нынешней терминологии, прокурорского надзора. — *Авт.*), как правило, имеют один и тот же недостаток. Он заключается в том, что обычно понятие «система принципов прокурорского права» подменяется их простым перечислением¹.

Всякая система — это такая совокупность составляющих ее элементов, которые связаны между собой и со средой (Людвиг фон Бергаланфи²).

Конструируя систему принципов прокурорского права, В.Б. Ястребов включает в систему «принципов организации и деятельности прокуратуры» две основные группы. К первой группе он относит «конституционные принципы, т.е. те, которые установлены Конституцией Российской Федерации или могут быть абстрагированы на основе содержащихся в ней положений». Вторую группу составляют «принципы, установленные Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации”, или абстрагируемые на основе содержащихся в нем норм» и поименованные как «другие принципы организации и деятельности прокуратуры»³.

Несовершенство указанного подхода состоит уже в том, что по правилам дихотомического деления вторую группу принципов следовало бы поименовать как «неконституционные принципы организации и деятельности прокуратуры».

В этой же связи представляется несовершенным и подход В.П. Рябцева (одного из авторов учебника о прокурорском надзоре), который также предложил выделить две группы принципов прокурорского права: «общие принципы организации и деятельно-

¹ См.: *Басков В.И.* Прокурорский надзор: Учебник. С. 76—103; *Курс прокурорского надзора*. С. 67—89; *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под ред. В.И. Рохлина. С. 39—46; *Коробейников Б.В.* Указ. соч. С. 54—60; *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект. 2007. С. 97—109; *Прокурорский надзор: Учебник*. 6-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. С. 19—27; *Прокурорский надзор: Учеб. пособие* / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой. С. 40.

² Подробнее см.: *Бергаланфи Людвиг фон.* Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования. М.: Наука, 1969. С. 30—54.

³ *Ястребов В.В.* Указ. соч. С. 80—95.

сти прокуратуры» и «внутриорганизационные принципы деятельности органов прокуратуры»¹. Выделение общих принципов предполагало в таком случае включение в систему принципов прокурорского права и частных принципов.

Вызывает возражение и то, что в учебной юридической литературе не проводится разграничения между принципами организации и принципами деятельности прокуратуры². Предметом учебной дисциплины «Прокурорский надзор» является только деятельность прокуратуры. Поэтому в рамках данного учебного курса следует рассматривать лишь принципы деятельности прокуратуры. Что же касается принципов устройства прокуратуры как правоохранительного органа, то они могут быть рассмотрены в рамках иного учебного курса — «Правоохранительные органы».

Вопросы для самоконтроля

1. Какой существенный признак позволяет отграничить понятие «принцип прокурорского надзора» от иных однородных понятий, таких как «задача», «цель», «гарантия»?
2. Кем и в какой отрасли юридической науки впервые выделен видовой признак, позволивший в данном учебнике определить понятие «принцип прокурорского надзора» («принцип прокурорского права»)?
3. Что понимать под принципом прокурорского надзора (прокурорского права)?
4. Почему в учебной юридической литературе приводятся различные перечни принципов прокурорского надзора (прокурорского права)?
5. В чем различие между понятиями «система принципов прокурорского надзора» и «классификация принципов прокурорского надзора»?

¹ См.: *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под ред. А.А. Чувилева. С. 53—64; *Российский прокурорский надзор* / Под ред. А.Я. Сухарева. С. 46—58.

² См., например: *Бессарабов В.Г.* Указ. соч. С. 97—109; *Прокурорский надзор: Учебник.* 7-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. С. 20—27.

Модульная программа к главе 4 «Принципы прокурорского надзора»

Основные характеристики	Принципы прокурорского надзора				Признаки понятия «принцип прокурорского надзора»	Система принципов прокурорского надзора
	Законность	Гласность	Охрана прав и свобод личности	Независимость		
Понятие Значение Соотношение принципов и общих условий Соотношение принципов и задач Соотношение принципов и гарантий						

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 5

Субъекты прокурорского надзора

5.1. Субъекты прокурорского надзора: понятие и классификация

Определение понятия «субъект прокурорского права» (по нынешней терминологии, субъект прокурорского надзора. — *Авт.*) имеет важное практическое значение. В ходе осуществления своей деятельности прокурор вступает в различные правовые отношения с широким кругом органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц, граждан. Не все эти отношения охватываются содержанием прокурорского права (прокурорского надзора). Соответственно не все из указанных лиц обладают статусом субъекта прокурорского права.

Мы предлагаем ввести в оборот науки прокурорского права термин «субъект прокурорского права»¹. Основное назначение этого термина — показать, что любой субъект прокурорского права уже изначально рассматривается субъектом права, а не объектом.

Всякий субъект прокурорского права занимает установленное законом правовое положение, имеет определенный круг прав и обязанностей.

В законодательстве о прокуратуре в отличие от науки для обозначения субъектов прокурорского права используются несколько терминов: «прокурор», «прокурорский работник», «федеральные органы исполнительной власти» и т.д. (ст. 1, 21, 26, 32, 34 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Термин «прокурор» используется и в процессуальном законодательстве. Например, в соответствии со ст. 77 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 12 июля 1994 г.² два из трех видов решений Конституционного Суда Российской Федерации (постановление и заключение) в обязательном порядке направляются Генеральному прокурору РФ. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве предусмотрено ст. 45 ГПК РФ. Участие прокурора в административном

¹ М.Н. Маршунов рассматривает вопрос о субъектном составе «прокурорско-надзорного права» (см.: *Маршунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования). С. 32—36).

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

судопроизводстве предусмотрено ст. 25.11 КоАП РФ (в ред. ФЗ от 5 апреля 2006 г.). При производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, прокурор осуществляет надзор (ст. 24.6 «Прокурорский надзор» КоАП РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ (в ред. ФЗ от 11 июля 2007 г.) прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. При судебном разбирательстве уголовных дел прокурор участвует в качестве обвинителя (ст. 246 УПК РФ). Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве предусмотрено ст. 52 АПК РФ.

Таким образом, термин «субъект прокурорского права» не имеет одного определенно обозначенного содержания. Именно поэтому назрела настоятельная необходимость разработки единого определения понятия «субъект прокурорского права». Научные разработки могли бы послужить основой для дальнейшего совершенствования законодательства.

Обобщение достижений теории прокурорского права, анализ законодательства о прокуратуре позволяет нам дать следующее определение понятия «субъект прокурорского права». Под **субъектом прокурорского права (прокурорского надзора)** следует понимать *любое лицо (орган, учреждение, предприятие, организацию), наделенное определенными правами и обязанностями и совершающее в их пределах действия (воздержание от них)*. Если принять во внимание, что действия (воздержание от них) субъектов прокурорского права представляют собой содержание прокурорского права, то можно сформулировать рассматриваемое понятие иными словами: *любое лицо, наделенное правами и несущее обязанности, вступающее в прокурорские отношения с другими субъектами при реализации своих прав и обязанностей*.

Субъекты прокурорского права неоднородны по своему составу. В правовом положении некоторых из них имеются общие черты, присущие нескольким субъектам, а также особые черты, специфические для каждого субъекта. Данное обстоятельство позволяет нам перейти к вопросу о классификации субъектов прокурорского права, к определению характера их взаимосвязей.

Субъекты прокурорского права следует различать по их роли и месту в прокурорских правоотношениях. По такому признаку субъекты прокурорского права делятся на три группы:

- 1) субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями;
- 2) субъекты с государственно-властными полномочиями;
- 3) субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий.

К *первой группе* субъектов прокурорского права относятся управомоченные должностные лица, охватываемые содержанием термина «прокурор» (абз. 2 ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Субъекты данной группы имеют государственно-властные полномочия по отношению к другим субъектам прокурорского права.

Вторая группа объединяет всех субъектов прокурорского права, которые вступают в прокурорские правоотношения в качестве подчиненной стороны. Круг этих субъектов достаточно широк. Общим для лиц этой группы субъектов является то, что у них есть государственно-властные полномочия. Имеются и особенности, позволяющие подразделить субъекты этой группы на две подгруппы: к *первой* нами отнесены прокурорские работники, а ко *второй* — органы государственной власти, должностные лица.

Третья группа субъектов прокурорского права охватывает лиц, не имеющих государственно-властных полномочий.

В следующих трех параграфах учебника рассмотрены все три группы субъектов прокурорского права (прокурорского надзора).

5.2. Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями

Субъектом с государственно-властными надзорными полномочиями является *прокурор*. Термину «прокурор» в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» дается расширительное толкование. Так, в соответствии с абз. вторым ст. 54 этого Закона в качестве прокуроров рассматриваются следующие должностные лица: «Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие советники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции».

Высшим должностным лицом прокуратуры является Генеральный прокурор РФ, полномочия которого закреплены в ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии с этим Законом Генеральный прокурор РФ:

- руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками орга-

нов и учреждений прокуратуры приказы¹, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников;

- устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры;
- назначает на должность и освобождает от должности директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры Российской Федерации и их заместителей;
- несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры.

Полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров установлены ст. 18 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Указанные в этой статье прокуроры:

- руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора РФ;
- издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками;
- могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ.

Прокуроры городов с районным делением и прокуроры районов «руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях» (ст. 19 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

¹ Именно в этой связи отсутствует правовое обоснование для широко распространенной практики именованного подобного подзаконного нормативного правового акта «приказом Генеральной прокуратуры РФ» (см.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Тула: Автограф, 2004. Т. 1. С. 15, 41, 72, 74, 76, 85, 91, 99, 101, 105, 109, 120 и др.; Т. 2. С. 11, 17, 27, 32, 36, 39, 42, 53, 58, 61, 71 и др.).

5.3. Субъекты с государственно-властными полномочиями

В первую очередь в эту группу субъектов прокурорского права нами включены так называемые прокурорские работники. В соответствии с абз. третьим ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» **прокурорские работники** — это «прокуроры, а также другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания)». Иначе говоря, всякий прокурор всегда является прокурорским работником, но не всякого прокурорского работника следует рассматривать в качестве прокурора. Редакция указанной статьи Закона, по нашему мнению, дает основание проводить разграничение между прокурором и прокурорским работником. Кроме следователей к прокурорским работникам следует относить всех лиц, имеющих классные чины (воинские звания для лиц, состоящих в военной прокуратуре). Прокурорские работники в отличие от прокурора, как правило, не вправе осуществлять функцию надзора¹. Имеются прокурорские работники, осуществляющие исключительно определенные функции.

Перечень других субъектов с государственно-властными полномочиями чрезвычайно разнообразен и урегулирован нормами соответствующих отраслей права (конституционного, административно-го и т.д.). Так, структура федеральных органов исполнительной власти предусмотрена Указом Президента РФ № 724 от 12 мая 2008 г. (с последующими изменениями и дополнениями)². Структура федеральных органов исполнительной власти в зависимости от признака «подведомственность» ныне представляет совокупность трех групп органов:

1) «федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам»;

2) «федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам»;

3) «федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

¹ О функциях прокуратуры подробнее см. в главе 8 учебника.

² СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

В первую группу включены пять федеральных министерств, пять федеральных служб, три федеральных агентства и два управления; во вторую — тринадцать федеральных министерств, в третью — шесть федеральных служб и четыре федеральных агентства.

Оставляя в стороне вопрос об обоснованности столь громоздкой структуры федеральных органов исполнительной власти, вместе с тем укажем в контексте предмета учебной дисциплины «Прокурорский надзор» на нецелесообразность использования в наименовании ряда этих органов термина «надзор»¹. Деятельность всех перечисленных структурных элементов федеральных органов исполнительной власти поднадзорна прокуратуре.

Органы представительной (законодательной) и исполнительной ветвей власти субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г.² законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, составляют *систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации*.

В городе федерального значения — Москве — в указанную систему входят: представительный и законодательный орган государственной власти города Москвы — Московская городская Дума, являющаяся выборным органом; исполнительный орган государственной власти города Москвы — Московская городская администрация (мэрия), мэр Москвы, являющийся высшим должностным лицом города Москвы и главой городской администрации, избираемый жителями города Москвы³.

¹ Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная служба страхового надзора и т.д. (см.: *Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти*: Указ Президента РФ № 724 от 12.05.2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290). Организация и деятельность указанных государственных органов урегулированы в специальных нормативных правовых актах (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561; № 28. Ст. 2904; 2010. № 27. Ст. 3445).

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2008. № 20. Ст. 25.

³ *Устав* города Москвы от 28 июня 1995 г. (ст. 5) // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4. С. 4—61.

Систему органов государственной власти Московской области составляют: Московская областная Дума — законодательный (представительный) орган государственной власти Московской области; губернатор Московской области — высшее должностное лицо Московской области; Правительство Московской области — высший исполнительный орган государственной власти Московской области; центральные исполнительные органы государственной власти Московской области; территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области (ст. 29)¹. Из приведенного перечня органов государственной власти Московской области к субъектам общего надзора не относится Уставный суд Московской области.

Понятие «*орган военного управления*» в законодательстве не определено. Анализ положений ФЗ «Об обороне» от 24 апреля 1996 г.² (в ред. от 11 июня 2004 г.³) позволяет нам выделить центральные органы военного управления. Управление Вооруженными Силами РФ осуществляет министр обороны через Министерство обороны РФ. В свою очередь, Генеральный штаб ВС РФ является основным органом оперативного управления ВС РФ (ст. 11, 13).

Чрезвычайно широк перечень так называемых «*органов контроля*» (в том числе и в законодательстве о прокуратуре). Не ставя целью установить их исчерпывающий перечень, мы лишь обозначим некоторые из них с обязательным правовым обоснованием, что является одной из особенностей данного учебника. Например, Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» от 2 июля 1998 г.⁴ определяет правовую основу мер по усилению государственного контроля за соблюдением порядка осуществления международных автомобильных перевозок по территории Российской Федерации грузовыми транспортными средствами или автобусами. В соответствии со ст. 11 (абз. 1 п. 1) этого Закона (в ред. от 22 декабря 2006 г.⁵) государственный контроль за соблюдением порядка осуществления международных автомобильных перевозок возлагается на федеральный орган

¹ См.: ст. 29 Устава Московской области от 11 декабря 1996 г. (в ред. Закона Московской области «О поправках к Уставу Московской области» от 29 декабря 1999 г.) (*Подмосковные известия*. 1996. 18 декабря; 2000. 15 января; *Вестник Московской областной Думы*. 2000. № 2. С. 45—55; 2004. № 5; 2005. № 10).

² СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805; 2000. № 2. Ст. 130; 2002. № 1 (ч. I). Ст. 2; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 29; № 18. Ст. 2117; № 46. Ст. 5553; Ст. 5554; 2009. № 1. Ст. 17; № 14. Ст. 1582.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 29.

исполнительной власти в области транспорта и его территориальные органы (органы транспортной инспекции). Таким органом является Российская транспортная инспекция Министерства транспорта Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, порядок деятельности которой определен постановлением Правительства РФ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок» № 1272 от 31 октября 1998 г. (с последующими изменениями и дополнениями)¹. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта утверждено постановлением Правительства РФ № 398 от 30 июля 2004 г.² Перечень полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта закреплен в Постановлении Правительства РФ «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» № 409 от 9 июля 2010 г.³

Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств» от 24 марта 2010 г.⁴ создана правовая основа деятельности субъектов обращения лекарственных средств, а также установлена система государственных органов, осуществляющих соответствующую правоприменительную практику.

Основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности установлены ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г.⁵ В соответствии со ст. 6 этого Закона Президент РФ или Правительство РФ уполномочивают специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту. Таким специально уполномоченным органом исполнительной власти являлся Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, который в соответствии с указом Президента РФ «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» № 306 от 11 марта 2003 г. (в ред. от 9 марта 2004 г.)⁶ переименован в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Положение о Феде-

¹ СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5521; 2000. № 6. Ст. 776; 2006. № 52 (ч. I). Ст. 5587; 2007. № 32. Ст. 4153; 2008. № 28. Ст. 3381.

² СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345; 2007. № 52. Ст. 6472; 2008. № 31. Ст. 3743.

³ СЗ РФ. 2010. № 235. Ст. 3170.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

⁶ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099; 2004. № 11. Ст. 945.

ральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков утверждено Указом Президента РФ № 976 от 28 июля 2004 г. (с последующими изменениями и дополнениями)¹.

Правовые основы регулирования охраны и использования животного мира и средств его обитания закреплены в ФЗ «О животном мире» от 22 марта 1995 г.² В соответствии со ст. 11 названного Закона (в ред. ФЗ от 6 декабря 2006 г.) осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством объектов животного мира, обеспечением их охраны, а также за состоянием и качеством среды обитания объектов животного мира возложено на специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Перечень этих органов установлен постановлением Правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» № 67 от 19 января 1998 г.³

Субъектами прокурорского права являются следователи и органы дознания, именуемые в теории уголовного процесса *органами предварительного расследования*⁴. Исчерпывающий перечень органов предварительного следствия приведен в ст. 151 УПК РФ, в соответствии с которой предварительное следствие по уголовным делам производят следователи Следственного комитета Российской Федерации, а также следователи органов внутренних дел, следователи органов Федеральной службы безопасности, следователи органов по контролю за оборотом наркотиков. В соответствии со ст. 40 УПК РФ (в ред. от 26 апреля 2002 г. и от 16 июня 2006 г.) органами дознания являются: органы внутренних дел Российской Федерации, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности; органы Федеральной службы судебных приставов; командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов; органы государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы.

В качестве субъектов прокурорского права нами рассматриваются *учреждения и органы, исполняющие наказания*, перечень которых приведен в ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 18 декабря 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями)⁵.

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234; 2005. № 42. Ст. 4259; 2006. № 36. Ст. 3802; 2007. № 40. Ст. 4717; 2008. № 3. Ст. 68; № 13. Ст. 1253; № 25. Ст. 2958; № 37. Ст. 4185.

² СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

³ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 488.

⁴ См.: Якунов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 131—140.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2001. № 11. Ст. 1002; 2006. № 3. Ст. 276.

К субъектам прокурорского права относятся уголовно-исполнительные инспекции, исполняющие наказания в виде обязательных и исправительных работ и являющиеся учреждениями уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ¹.

В качестве субъектов прокурорского права нами рассматриваются должностные лица (судебные приставы, старшие судебные приставы, главные судебные приставы) *службы судебных приставов*, организация которой урегулирована ФЗ «О судебных приставах» от 4 июня 1997 г. (с последующими изменениями и дополнениями)². Служба судебных приставов включена в систему органов Министерства юстиции РФ. В службу судебных приставов входят: Федеральная служба судебных приставов, возглавляемая директором; Служба судебных приставов Управления военных судов Минюста РФ, возглавляемая заместителем начальника Управления военных судов — Главным военным судебным приставом; службы судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации, возглавляемые заместителями начальников органов юстиции субъектов Российской Федерации — главными судебными приставами субъектов Российской Федерации; районные, межрайонные или соответствующие им согласно административно-территориальному делению субъектов Российской Федерации подразделения судебных приставов, состоящие из судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей, возглавляемые старшими судебными приставами³.

5.3.1. Полиция как субъект прокурорского надзора

Принятие Федерального закона «О полиции» от 28 января 2011 г. (введен в действие с 1 марта 2011 г.)⁴ рассматривается нами как экстраординарное событие, ибо фактически в Российской Федерации реанимировано законодательство Российской Империи об одном из государственных органов (до 1917 г.). В этой связи полиция как вновь учрежденный государственный орган выделена из

¹ См.: *Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности*: Постановление Правительства РФ № 729 от 16 июня 1997 г. (в ред. от 20 февраля 1999 г. и от 28 марта 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947; 1999. № 10. Ст. 1228; 2010. № 14. Ст. 1655.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537; № 27. Ст. 2711; 2004. № 35. Ст. 3607.

³ См.: *Правоохранительные органы*: Учебник для вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 289—300.

⁴ См.: *РГ*. 2011. 8 февраля; 10 февраля; *ПГ*. 2011. 11—17 февраля; СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

группы субъектов прокурорского надзора с государственно-властными полномочиями в качестве самостоятельного субъекта.

В соответствии со ст. 1 ФЗ от 28 января 2011 г. полиция «предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства..., для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности». Исчерпывающий перечень «основных направлений деятельности» полиции закреплен в ст. 2 ФЗ от 28 января 2011 г. Это «1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; 4) розыск лиц; 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; 6) обеспечение правопорядка в общественных местах; 7) обеспечение безопасности дорожного движения; 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сысковой) и охранной деятельности; 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности».

Глава 2 (ст. 5—11) посвящена «принципам деятельности» полиции. Вызывает лишь возражение содержание ст. 8, в которой фактически объединены два самостоятельных принципа — «принцип гласности» и «принцип публичности».

Исчерпывающий перечень обязанностей полиции закреплен в ст. 12 ФЗ от 28 января 2011 г. Это «1) принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные зако-

нодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

2) прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

3) оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

4) выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний;

5) обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах;

6) обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее — публичные мероприятия) безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее — массовые мероприятия) в обеспе-

чении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

7) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

8) в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым не обязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно;

9) исполнять в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменные поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, проведении оперативно-разыскных мероприятий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказывать содействие в их осуществлении;

10) осуществлять оперативно-разыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом;

11) пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции;

12) осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать имущество, подлежащее конфискации;

13) в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок; в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка при введении режима особых условий в исправительном учреждении в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации; информировать администрацию исправительного учреждения о продлении срока возвращения осужденного в исправительное учреждение, если такое продление осуществлялось в соответствии со статьей 97 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации;

14) содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; исполнять решения суда (судьи) о лишении права управления транспортным средством, о возмездном изъятии или конфискации оружия и боеприпасов, о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органа управления образованием;

15) принимать меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе, а также меры по идентификации неопознанных трупов;

16) принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан;

17) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

18) проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертизы по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, а также исследования по материалам оперативно-разыскной деятельности;

19) осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также за деятельностью организаций, проводящих обязательный технический осмотр автотранспортных средств и прицепов к ним; регулировать дорожное движение; оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии; осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения; принимать экзамены на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдавать водительские удостоверения; регистрировать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, автотранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов; осуществлять по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством Российской Федерации, сопровождение транспортных средств; согласовывать маршруты транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных грузов, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях — тяжеловесных грузов;

20) выдавать гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом, лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия; лицензии на осуществление деятельности по торговле оружием и основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему; лицензии на осуществление деятельности по экспонированию и (или) коллекционированию оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование в полиции; вести в соответствии с федеральным законом учет оружия и патронов к нему;

21) контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного

оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; производить контрольный отстрел оружия с нарезным стволом;

22) осуществлять в установленном порядке прием, хранение и уничтожение изъятого, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также прием, хранение и уничтожение изъятых, добровольно сданных и найденных наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

23) выдавать при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом, лицензии на осуществление частной детективной (сыскальной) деятельности и на осуществление охранной деятельности; выдавать для подтверждения правового статуса частного детектива и правового статуса частного охранника удостоверения установленного образца; принимать квалификационные экзамены у частных охранников и лиц, претендующих на получение удостоверения частного охранника; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств;

24) осуществлять контроль за деятельностью частных детективов и частных охранных организаций, а также участвовать в контроле за деятельностью образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации;

25) охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации; обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны; осуществлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иной порядок не установлен федеральным законом; обеспечивать во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, охрану диплома-

тических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации;

26) осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

27) проводить в соответствии с федеральным законом государственную дактилоскопическую регистрацию и государственную генетическую регистрацию;

28) осуществлять в соответствии с федеральным законом государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

29) участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;

30) оказывать содействие пограничным органам федеральной службы безопасности в проведении мероприятий по защите Государственной границы Российской Федерации, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима, обеспечивать по представлениям пограничных органов федеральной службы безопасности временное ограничение или воспрепятствование доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы Российской Федерации во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или при воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы Российской Федерации;

31) принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представитель-

ных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

32) участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в обеспечении авиационной безопасности в области гражданской авиации; охранять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, аэропорты и объекты их инфраструктуры; выносить заключения о возможности допуска к работе в службе авиационной безопасности в случаях, если эта работа связана с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни и здоровья граждан, а также для окружающей среды;

33) в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

34) направлять материалы в налоговый орган для принятия по ним решения при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных Налоговым кодексом Российской Федерации к полномочиям налоговых органов Российской Федерации, в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств;

35) оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алко-

голизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом недобровольной госпитализации лиц в медицинские организации, а также обеспечивать медицинским работникам безопасные условия для доступа к этим лицам и их осмотра;

36) оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; информировать высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

37) изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам;

38) обеспечивать сохранность найденных и сданных в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврат законным владельцам либо передачу в соответствующие государственные или муниципальные органы».

Важно обратить внимание на положение части 2 ст. 12, допускающей расширение перечня обязанностей полиции только путем принятия федерального закона.

Исчерпывающий перечень прав полиции закреплен в ст. 13. Это «1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образова-

ний, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений;

2) проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) вызывать в полицию граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии); подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову;

4) в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации; при выявлении и пресечении налоговых преступлений запрашивать и получать от кредитных организаций справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; в порядке, опреде-

ляемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, запрашивать и получать от медицинских организаций сведения о гражданах, поступивших с ранениями и телесными повреждениями насильственного характера либо с ранениями и телесными повреждениями, полученными в результате дорожно-транспортных происшествий, а также о гражданах, имеющих медицинские противопоказания или ограничения к водительской деятельности;

5) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

6) патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка;

7) требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их; обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в

другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов;

8) составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

9) производить в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, следственные и иные процессуальные действия;

10) проводить оперативно-разыскные мероприятия; производить при осуществлении оперативно-разыскной деятельности изъятие документов, предметов, материалов и сообщений и иные предусмотренные федеральным законом действия; объявлять розыск и принимать меры по розыску лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, лиц, пропавших без вести, иных лиц, розыск которых возложен на полицию настоящим Федеральным законом, а также объявлять розыск и принимать меры по розыску похищенных или угнанных транспортных средств, похищенного имущества, имущества, подлежащего конфискации;

11) применять в процессе контроля (надзора), осуществляемого в соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 12 настоящего Федерального закона, предусмотренные федеральным законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

12) вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений;

13) доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывающийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здо-

ровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, — с составлением протокола в порядке, установленном частями 14 и 15 статьи 14 настоящего Федерального закона;

14) доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации; доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу; направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

15) доставлять несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

16) осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения; принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади

и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами;

17) истребовать для проведения экспертиз по письменному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от организаций независимо от форм собственности предоставление образцов и каталогов своей продукции, техническую и технологическую документацию и другие информационные материалы, необходимые для производства экспертиз; проводить исследования предметов и документов при наличии признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния; проводить экспертизу (исследование) изъятых у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки, а также вещей, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, находящихся у них без специального разрешения, и по результатам такой экспертизы (исследования) возвращать эти документы и вещи владельцам, либо приобщать их в качестве доказательств по делу, либо уничтожать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, либо передавать по назначению в установленном порядке;

18) осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места;

19) производить регистрацию, фотографирование, аудио-, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, заключенных под стражу, обвиняемых в совершении преступления, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, иных задержанных лиц, если в течение установленного срока задержания достоверно установить их личность не представилось возможным, а также других лиц в соответствии с федеральным законом;

20) останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, наличие страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца

транспортного средства; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта; задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске; временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения; временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии; выдавать в установленном порядке разрешения на установку на транспортных средствах устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов);

21) требовать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения; ограничивать или запрещать проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения; задерживать транспортные средства и отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации; запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, транспортных средств, владельцами которых не выполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, а также транспортных средств, не прошедших обязательного технического осмотра, имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов либо поддельные, измененные государственные регистрационные знаки, а равно имеющих маркировку, не соответствующую данным, указанным в регистрационных документах, в том числе в случаях, предусмотренных федеральным законом, — со снятием государственных регистрационных знаков до устранения причин, послуживших основанием для такого запрещения; при осуществлении государственного контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения проводить проверки деятельности организаций и индивидуальных

предпринимателей, выдавать должностным лицам этих организаций и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе нарушений требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог;

22) проводить проверки мест производства, хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, мест производства патронов к оружию и составных частей патронов, а также проверки объектов, где они обращаются, мест утилизации боеприпасов; согласовывать требования к содержанию программ подготовки лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием; устанавливать порядок проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием в организациях, определяемых Правительством Российской Федерации, и участвовать в проверке таких знаний и навыков в этих организациях; проводить проверки мест хранения и использования специальных средств в частных охранных организациях; по результатам проверок выдавать гражданам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия, боеприпасов, патронов к оружию и специальных средств; изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства; ограничивать в установленном законодательством Российской Федерации порядке деятельность соответствующих объектов и применять иные меры, предусмотренные Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в проведении проверок мест производства, хранения, использования и распространения взрывчатых материалов промышленного назначения и пиротехнических изделий IV и V класса;

23) устанавливать достоверность сведений, содержащихся в документах, представленных для принятия решения о выдаче лицензий либо разрешений, предусмотренных пунктами 20 и 23 части 1 статьи 12 настоящего Федерального закона, в том числе путем проведения собеседования с соискателем лицензии либо разрешения, а также путем направления запросов в соответствующие правоохранительные, лицензирующие, контролирующие, надзорные и иные государственные органы; продлевать и переоформлять выданные лицензии и разрешения, отказывать в выдаче лицензий и разреше-

ний при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом; при выявлении нарушений принимать меры по приостановлению действия лицензий и разрешений, их аннулированию, а также иные меры, предусмотренные федеральным законом; продлевать срок действия, принимать решение о приостановлении срока действия или об аннулировании удостоверения (дубликата удостоверения) частного охранника;

24) входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными детективами и частными охранными организациями, а также в помещения образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций, в целях выполнения возложенных на полицию обязанностей по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; осматривать места хранения специальных средств и огнестрельного оружия; проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам; получать письменную и устную информацию о частных детективах, частных охранных организациях, частных охранниках и об образовательных учреждениях, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций; проверять частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств; выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

25) требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов; проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах; при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по пресечению указанных нарушений и ликвидации указанных условий; беспрепятственно входить в помещения охраняемых объектов, осматривать их при преследовании лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты, и при задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений или администра-

тивных правонарушений; использовать для обнаружения и изъятия незаконно вносимого (выносимого), ввозимого (вывозимого) имущества и для фиксирования противоправных действий технические средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде;

26) выдавать руководителям и должностным лицам организаций, объекты которых охраняются полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а в соответствии с законодательством Российской Федерации — руководителям и должностным лицам иных организаций предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан; выдавать в ходе инспектирования подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иное не установлено федеральным законом, обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений в их охранной деятельности, в сфере оборота оружия и обеспечении сохранности государственной и муниципальной собственности;

27) проводить при осуществлении контроля за обеспечением авиационной безопасности в области гражданской авиации проверки соблюдения правил предполетного досмотра, пропускного и внутриобъектового режимов; запрашивать и получать от руководителей организаций, служб авиационной безопасности аэродромов, аэропортов, авиационных предприятий, подразделений ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, а также от перевозчиков, грузоотправителей и иных организаций необходимые документы и информацию; выдавать руководителям организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений требований авиационной безопасности и проверять исполнение этих предписаний; при наличии информации о возможном нарушении требований авиационной безопасности на воздушном судне сопровождать его во время полета; задерживать багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к перевозке воздушными судами;

28) участвовать в налоговых проверках по запросам налоговых органов Российской Федерации;

29) получать в целях предупреждения, выявления и раскрытия преступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации сведения, составляющие налоговую тайну;

30) применять на условиях и в порядке, предусмотренных федеральным законом, меры государственной защиты потерпевших,

свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

31) применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами;

32) получать, учитывать, хранить, классифицировать, использовать, выдавать и уничтожать в соответствии с законодательством Российской Федерации дактилоскопическую информацию и геномную информацию;

33) использовать в деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; вести видеобанки и видеотеки лиц, проходивших (проходящих) по делам и материалам проверок полиции; формировать, вести и использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан, если федеральным законом не установлено иное;

34) привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству; устанавливать негласное сотрудничество с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе; объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам; поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей; привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных и муниципальных органов, организаций с сохранением за ними заработной платы (денежного содержания) по основному месту работы (службы);

35) использовать на безвозмездной основе возможности средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации в целях установления обстоятельств совершения преступлений, лиц, их совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия или суда, и лиц, пропавших без вести;

36) беспрепятственно пользоваться в служебных целях средствами связи, принадлежащими государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в случаях, не терпящих отлагательств-

ва, — средствами связи, принадлежащими негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам;

37) использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях — транспортные средства, принадлежащие гражданам, для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия, отстраняя при необходимости водителей от управления этими транспортными средствами, с возмещением в установленном федеральным законом порядке по требованию владельцев транспортных средств понесенных ими расходов либо причиненного им материального ущерба).

В главе 4 закреплен исчерпывающий перечень «мер государственного принуждения», применяемых полицией. Это «задержание» (ст. 14), «вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории» (ст. 15), «оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов» (ст. 16), «формирование и ведение банков данных о гражданах» (ст. 17).

Правовое положение сотрудника полиции определено в главе 6 (ст. 25—3) ФЗ от 28 января 2011 г. В частности, в ст. 27 закреплены «основные обязанности сотрудника полиции». Это «1) знать и соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты в сфере внутренних дел, обеспечивать их исполнение; проходить в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, регулярные проверки знания Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов в указанной сфере;

2) выполнять служебные обязанности в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией);

3) выполнять приказы и распоряжения руководителей (начальников), отданные в установленном порядке и не противоречащие федеральному закону;

4) обращаться по служебным вопросам к своему непосредственному начальнику, а при необходимости и к прямому начальнику, поставив при этом в известность непосредственного начальника;

5) соблюдать при выполнении служебных обязанностей права и законные интересы граждан, общественных объединений и организаций;

6) соблюдать внутренний распорядок территориального органа, распорядок организации, входящей в систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, где он проходит службу;

7) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего выполнения служебных обязанностей;

8) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

9) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для выполнения служебных обязанностей;

10) представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

11) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства;

12) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, связанные со службой в полиции, а также соблюдать требования к служебному поведению сотрудника полиции;

13) сообщать непосредственному начальнику о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов при выполнении служебных обязанностей, и принимать меры по предотвращению такого конфликта;

14) уведомлять непосредственного начальника, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

В ст. 28 закреплены «основные права сотрудника полиции». Это права «1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для выполнения служебных обязанностей;

2) на ознакомление с должностным регламентом (должностной инструкцией) и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, с критериями оценки эффективности выполнения служебных обязанностей, показателями результативности служебной деятельности и условиями продвижения по службе в полиции; 3) на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; 4) на оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации и контрактом о прохождении службы в полиции; 5) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для выполнения служебных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности полиции; 6) на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений; 7) на доступ в установленном порядке в государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации в связи с выполнением служебных обязанностей; 8) на ознакомление с отзывами о его служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, с материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; 9) на защиту своих персональных данных; 10) на продвижение по службе в полиции; 11) на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку в установленном порядке; 12) на рассмотрение служебного спора в соответствии с законодательством Российской Федерации; 13) на проведение по его заявлению служебной проверки; 14) на защиту своих прав и законных интересов, включая обжалование в суд их нарушения; 15) на обязательное государственное страхование жизни и здоровья в соответствии с законодательством Российской Федерации; 16) на государственную защиту жизни и здоровья, жизни и здоровья членов его семьи, а также принадлежащего ему и членам его семьи имущества; 17) на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом».

За деятельностью именно полиции как государственного органа установлены три формы «контроля» («государственный контроль» — ст. 49, «общественный контроль» — ст. 50, «судебный контроль» — ст. 51), а также две формы «надзора» («судебный надзор» — ст. 51, «прокурорский надзор» — ст. 52).

В частности, в статье 52 закреплено следующее положение: «Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством». Иначе говоря, в указанной статье закреплена бланкетная норма, предписывающая обращение к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Об «органах прокуратуры Российской Федерации» речь идет в ст. 53, куда заинтересованные юридические и физические лица вправе обжаловать действия (бездействие) сотрудника полиции.

5.4. Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому они рассматриваются нами в группе субъектов прокурорского права, не имеющих государственно-властных полномочий.

Правовая основа местного самоуправления в России закреплена в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 сентября 2003 г.¹ В частности, в ст. 1 Закона приведены основные понятия. Под *органом местного самоуправления* следует понимать выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (абз. пятый). Представительный орган местного самоуправления — это выборный орган местного самоуправления, который обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования (абз. шестой).

Должностное лицо местного самоуправления, которое может быть выборным либо работающим по контракту (трудовому договору), выполняет организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относится к категории государственных служащих (абз. седьмой). Выборное должностное лицо местного самоуправления — это должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения (абз. восьмой). Положения ст. 1 детализированы в гл. 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» (ст. 34—42) этого Закона.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В зависимости от цели своей деятельности юридические лица могут быть *коммерческими организациями* (преследующими в качестве основной цели извлечение прибыли) и *некоммерческими организациями* (не имеющими извлечение прибыли в качестве цели, что, однако, не означает запрета на получение ими таковой)¹. Коммерческой организацией признается *акционерное общество*, уставный капитал которого разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу, что закреплено в ст. 2 (п. 1) ФЗ РФ «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 г. (в ред. от 12 июля 2001 г.)². Органами управления и руководителями акционерных обществ являются правление, дирекция, директор, генеральный директор (ст. 69, 70). Коммерческой организацией признается и *«общество с ограниченной ответственностью»*. Так называется учрежденное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров, что закреплено в ст. 2 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 14 января 1998 г.³ Управление общества с ограниченной ответственностью урегулировано главой IV «Управление в обществе» (ст. 32—50) Закона. В частности, высшим органом общества с ограниченной ответственностью является общее собрание участников (ст. 32). Единичный исполнительный орган общества с ограниченной ответственностью — генеральный директор, президент и др. (ст. 40). Коллегиальный исполнительный орган общества с ограниченной ответственностью — правление, дирекция и др. (ст. 41).

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, государственных корпораций, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами, что закреплено в ФЗ «О некоммерческих организациях» от 8 декабря 1995 г., с последующими изменениями и дополнениями⁴. Управление некоммерческой организацией за-

¹ О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: ФЗ от 21 октября 1994 г.; *Гражданский кодекс РФ*. Часть первая: ФЗ от 21 октября 1994 г. (ст. 50), в ред. от 11 октября 2006 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Ст. 3302; 2006. № 45. Ст. 4627.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; 2001. № 33. Ст. 3423.

³ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; 2002. № 12. Ст. 1093; 2002. № 52 (ч. II). Ст. 5141; 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5031; 2006. № 3. Ст. 282; № 6. Ст. 636; № 45. Ст. 4627; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 37, 39; № 10. Ст. 151; № 22. Ст. 2563; № 27. Ст. 3213; № 49. Ст. 6039; Ст. 6061; 2008. № 20. Ст. 2253; № 30 (ч. I). Ст. 3604; № 30 (ч. II). Ст. 3616.

креплено в главе V «Управление некоммерческой организацией» названного Закона (ст. 28—30, 30¹, введена ФЗ от 7 февраля 2007 г.).

Высшими органами управления некоммерческими организациями являются: коллегиальный высший орган управления для автономной некоммерческой организации, общее собрание членов для некоммерческого партнерства, ассоциации (союза) (ст. 29).

Исполнительный орган некоммерческой организации может быть коллегиальным и (или) единоличным (ст. 30).

Коммерческие организации (за исключением казенных предприятий) и некоммерческие организации, действующие в форме потребительского кооператива, благотворительного или иного фонда, могут быть признаны (или объявят об этом сами) несостоятельными (банкротами). Возникающие при этом отношения урегулированы ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 27 сентября 2002 г.¹ На основании решения собрания кредиторов арбитражным судом может быть введено внешнее управление — процедура банкротства, применяемая к должнику в целях восстановления его платежеспособности, с передачей внешнему управляющему полномочий по управлению должником (абз. тринадцатый ст. 2, ст. 93—123 главы VI). Арбитражным управляющим (временным управляющим, административным управляющим, внешним управляющим, конкурсным управляющим) арбитражным судом может быть назначен гражданин Российской Федерации, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, обладающий специальными знаниями и не являющийся заинтересованным лицом в отношении должника и кредиторов (ст. 20)².

Вопросы для самоконтроля

1. В чем практическое значение введения термина «субъект прокурорского права» («субъект прокурорского надзора») в оборот науки прокурорского права (прокурорского надзора)?
2. Что понимать под субъектом прокурорского права?
3. По какому признаку классифицированы субъекты прокурорского права в данном учебнике?
4. Каковы общие черты субъектов прокурорского права с государственно-властными надзорными полномочиями?

¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 18, 46; 2006. № 30. Ст. 3292; 2007. № 7. Ст. 834; № 18. Ст. 2117; № 30. Ст. 3754; № 41. Ст. 4845; № 49. Ст. 6079; 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3616; № 49. Ст. 5748; 2009. № 1. Ст. 4, 14.

² Подробнее об этом см. параграф 6 главы 12 данного учебника.

5. Распространяется ли статус прокурора на лицо, не имеющее классного чина?
6. Каковы полномочия высшего должностного лица прокуратуры Российской Федерации?
7. Каково содержание термина «прокурорский работник»?
8. Как соотносятся понятия «прокурор» и «прокурорский работник»?
9. Вправе ли лицо, не имеющее классного чина, приобрести статус прокурорского работника?
10. Все ли федеральные органы исполнительной власти вправе иметь статус субъекта прокурорского права?
11. Каково значение термина «орган военного управления»?
12. Каково значение термина «орган контроля»?
13. Какова правовая основа организации и деятельности специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю за оборотом наркотиков?
14. Почему органы местного самоуправления рассматриваются в группе субъектов прокурорского права, не имеющих государственно-властных полномочий?

Модульная программа к главе 5 «Субъекты прокурорского надзора»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Субъекты прокурорского надзора</i>		
	<i>Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями</i>	<i>Субъекты с государственно-властными полномочиями</i>	<i>Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий</i>
Понятие Правовой статус Классификация Полномочия			

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 6

Процессуальные и иные документы

6.1. Процессуальные и иные документы: понятие и значение

Действия и решения прокуратуры, как правило, находят отражение в документах. Характерное свойство таких документов состоит в том, что они служат средством закрепления определенных сведений (фактических данных, информации) различными способами (машинным и др.) на специальном материале. В отличие от иных документов (исторических, научных) *документы прокуратуры* содержат сведения, имеющие юридическое значение, облечены в предусмотренную правовым актом форму (изложены на государственном или ином языке, имеют определенную структуру, внешние реквизиты и т.д.), они исходят от строго определенного круга субъектов — прокуроров, прокурорских работников и иных органов государства и негосударственных органов в связи с осуществлением своей деятельности.

В законодательстве о прокуратуре используются различные термины для обозначения результатов деятельности прокуратуры. Так, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. используются следующие термины: «справка», «документ» (ст. 6), «протест» (ст. 23), «представление» (ст. 24), «постановление» (ст. 25), «предостережение о недопустимости нарушения закона» (ст. 25¹), «присяга» (ст. 40⁴), «служебное удостоверение» (ст. 41¹). В Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденном приказом Генерального прокурора РФ № 67 от 17 апреля 2008 г.¹, встречаются термины «организационно-распорядительный документ» (раздел 2), «документ информационно-методического характера» (раздел 3). В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» № 207 от 21 декабря 2007 г.² использован термин «оперативно-служебные документы». В письме Генерального прокурора РФ «О порядке исполнения определения Конституционного Суда Российской Федерации

¹ Законность. 2008. № 7. С. 47—62.

² В официальных источниках не публиковался.

от 18 апреля 2000 № 103-О» № 13р от 3 августа 2001 г.¹ использованы термины «справка о реабилитации (первичная справка)», «заключение о признании подвергшимися политической репрессии и реабилитации», «справка о реабилитации (повторная справка)».

В теории прокурорского права (прокурорского надзора) нет единого подхода к определению понятия «документ». Ученые лишь разрабатывают бланки документов, которые носят рекомендательный характер². Правоприменитель при составлении документов испытывает затруднения. По этому поводу В.Г. Лебединский еще в 1950 г. писал, что «оформление актов иногда производится явно неудовлетворительно, не соответствует необходимым требованиям юридической обоснованности»³.

Правовая сущность документов состоит в том, что эти акты подтверждают законность деятельности составивших их органов и должностных лиц, с одной стороны, и указывают на необходимость соблюдения прав и законных интересов граждан, организаций, вовлекаемых в прокурорские правоотношения, — с другой. Иначе говоря, *законная деятельность по составлению документов является существенной гарантией прав и законных интересов личности, общества и государства*.

Несоблюдение требований при составлении документов должно влечь признание их юридически ничтожными, не имеющими юридической силы. Вероятно, поэтому законодатель впервые в истории отечественного правотворчества сделал шаг по пути унификации составления документов, придав бланкам документов силу закона. Так, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ был предусмотрен новый структурный элемент — «Приложения к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации», включавший 123 приложения в виде бланков процессуальных документов⁴. Ни в одном ином законе Российской Федерации не преду-

¹ В официальных источниках не публиковалось.

² См., например: *Образцы* актов прокурорского надзора / Под ред. А.М. Рекунова. М.: Юридическая литература, 1980.

³ *Лебединский В.Г.* Образцы основных прокурорско-следственных актов: Сборник. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. С. 3.

⁴ Федеральным законом РФ от 21 июня 2003 г. УПК РФ дополнен частью шестой «Бланки процессуальных документов», включающей около 250 приложений (см.: СЗ РФ. 2003. № 27 (часть I). Ст. 2706). В последующем Федеральным законом РФ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 11.05.2007 г. (СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830) в указанный ФЗ РФ от 21 июня 2003 г. были внесены изменения (путем исключения из УПК РФ главы 57 «Перечень бланков процессуальных документов»).

смотрено, чтобы бланки документов являлись частью этого закона, т.е. самим законом. Приводившийся перечень бланков процессуальных документов в структурном элементе УПК РФ — «Приложения к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации» — не являлся исчерпывающим, что означало возможность их закрепления и в иных нормативных правовых актах.

В соответствии со ст. 13 ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 22 ноября 2001 г. (в ред. от 26 апреля 2002 г.)¹ бланки процессуальных документов, которые упоминались в тексте Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, но не вошли в указанный структурный элемент, разрабатывались: *для досудебного производства* — Генеральной прокуратурой Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, наделенными полномочиями на производство предварительного расследования; *для судебного производства* — Верховным Судом Российской Федерации. Во исполнение предписания данного Закона Генеральным прокурором РФ был принят приказ «О бланках процессуальных документов» № 15 от 5 апреля 2002 г.² (правда, без согласования с иными уполномоченными органами государства, что подтверждается отсутствием отметки на самом приказе). Ныне в УПК РФ отсутствуют какие-либо перечни процессуальных документов. Таким образом, первый отечественный опыт «законотворчества» (возведение бланков процессуальных документов в ранг закона) «группой разработчиков УПК» оказался неудачным, на что нами уже обращалось внимание в иных публикациях³.

Бланки документов прилагаются и к иным нормативным правовым актам прокуратуры. Так, к совместному указанию «О порядке передачи материалов о нарушениях земельного законодательства в органы прокуратуры» Генеральной прокуратуры РФ № 7/3-1-87-95 от 22 сентября 1995 г.⁴ и Комитета России по земельным ресурсам и землеустройству № 7 от 31 августа 1995 г. приобщены два приложения: приложение № 1 «Сообщение о факте нарушения законодательства»; приложение № 2 «Расчет причиненного вреда в результа-

¹ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4924; 2002. № 22. Ст. 2027.

² *Законность*. 2002. № 6. С. 58—60. В данном официальном источнике опубликования нормативных правовых актов прокуратуры Российской Федерации приказ Генерального прокурора РФ № 15 от 05.04.2002 г. был опубликован в усеченном виде. Остались неопубликованными сами приложения к этому приказу (№ 124—190), что являлось нарушением закона. В связи с принятием приказа Генерального прокурора РФ № 39 от 15 сентября 2003 г. он утратил юридическую силу.

³ См., например: *Якунов Р.Х., Галузо В.Н.* Указ. соч. С. 191, 578—581.

⁴ В официальных источниках опубликовано не было.

те нарушения земельного законодательства». К письму Генерального прокурора РФ «Об устранении недостатков в оформлении административных дел и направлении их в органы, осуществляющие административную юрисдикцию» № 7/3-1-424-2000 от 9 июня 2000 г.¹ «для сведения» приложены «форма» определения о возбуждении дела о нарушении законодательства Российской Федерации о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг и «форма» постановления о наложении штрафа за нарушение законодательства России о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» № 207 от 21 декабря 2007 г.² (в ред. от 27 февраля 2009 г.) имеются три приложения: приложение 1 «Журнал учета поступивших и исполненных в прокуратуре документов (жалоб) по вопросам оперативно-розыскной деятельности»; приложение 2 «Книга учета работы прокурора по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; приложение 3 «Примерная номенклатура нарядов (дел) по документам оперативно-розыскной деятельности». Приложения 1 и 2 к названному подзаконному нормативному акту являются секретными после их заполнения.

Употребление законодателем и правоприменителем (прокурором) различных по назначению, содержанию и форме документов указывает на неоднородность и многообразие, что является предпосылкой для классификации документов на виды, о чем речь в следующем параграфе данной главы учебника.

6.2. Виды документов прокуратуры и общие правила их составления

Проведенный нами анализ законодательства позволил классифицировать документы прокуратуры на две группы: процессуальные и иные. Особенностью *процессуальных документов* является то, что они, как правило, являются результатом деятельности прокуратуры при осуществлении ею двух функций — участия в рассмотрении дел судами и уголовного преследования. Соответственно *иные документы* закрепляют результаты деятельности прокуратуры при осуществлении ею иных функций.

¹ Вестник ФКЦБ РФ. 2000. № 7.

² В официальных источниках не публиковался.

Каждая группа документов в зависимости от того, отражают ли они действия или решения, подразделяется на два вида: документы *информационно-удостоверительного характера* и документы *властно-распорядительного характера*.

По своей юридической природе документы властно-распорядительного характера являются актами применения норм права (правоприменительные акты), а документы информационно-удостоверительного характера — актами исполнения обязанностей и осуществления прав государственными органами и негосударственными органами. Отличительная особенность документов властно-распорядительного характера состоит в том, что в них необходимо выделять резолютивную часть, в которой излагаются принимаемые решения — властные предписания, адресованные иным (помимо прокурора и прокурорского работника) субъектам прокурорского права.

Правовая основа правил составления документов прокуратурой — ст. 51 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., а также ряд подзаконных нормативных актов прокуратуры. К подзаконным нормативным актам в первую очередь относится Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации: его раздел 2 «Подготовка и направление организационно-распорядительных документов» (п. 2.1—2.10) и раздел 3 «Информационно-аналитическая работа, направление документов информационно-методического характера» (п. 3.1—3.8).

К общим требованиям, которым должен отвечать любой документ прокуратуры, относятся требования законности, полноты, истинности, своевременности, а также языковые и эстетические требования.

Требование законности документа означает, что он должен быть составлен и подписан уполномоченными должностными лицами на основании и в соответствии с нормативным правовым актом. Так, любое искажение бланков процессуальных документов, приводившихся в приказе Генерального прокурора РФ № 15 от 5 апреля 2002 г.¹, влекло нарушение законности, а сам документ во всех случаях признавался ничтожным, не имеющим юридической силы.

Требование полноты документа подразумевает наличие в нем лишь необходимой информации, имеющей юридическое значение для дела.

Требование истинности документа означает соответствие действительности излагаемой в нем информации.

Требование своевременности документа предполагает соблюдение сроков при его составлении.

¹ Законность. 2002. № 6.

Языковые и эстетические требования означают краткость, логичность, грамотность документа¹.

К процессуальным документам помимо общих предъявляются *специфические требования*, в том числе: *обоснованность* — решение должно соответствовать материалам дела; *мотивированность* — в документе должны быть мотивы принятия того или иного решения; *справедливость* — решение должно учитывать сложившиеся обстоятельства дела, личность субъекта, которого касается решение.

Наиболее распространенными среди процессуальных документов *властно-распорядительного характера* являются постановления и протоколы. Из 90 бланков процессуальных документов, приводившихся в приказе Генерального прокурора РФ № 15 от 5 апреля 2002 г., 48 являлись постановлениями и 10 — протоколами.

В протоколах отражаются факт, ход, результаты конкретного действия. В протоколе, состоящем из двух частей, в первой указывается: место и дата производства действия, время его начала и окончания, должность, классный чин, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, фамилия, имя, отчество каждого участника этого действия, отметка о разъяснении прав и обязанностей участникам действия. Во второй части описываются действия в том порядке, в котором они имели место, заявления участвующих лиц. Протокол подписывается всеми лицами — участниками действия.

Постановление состоит из трех частей: во вводной части указывается его наименование, место и время составления, занимаемая должность и классный чин, фамилия и инициалы лица, составившего этот документ; описательно-мотивировочная часть включает изложение обстоятельств дела с приведением мотивов, побудивших принять именно это решение; резолютивная часть постановления содержит формулировки принимаемых решений.

К иным документам властно-распорядительного характера относятся, например, протесты, представления, предостережения о недопустимости нарушения закона и др.

Процессуальными документами *информационно-удостоверительного характера* являются уведомление о производстве личного обыска, извещение и др.

К иным документам информационно-удостоверительного характера относятся документы, приведенные в виде приложений к упомянутым нами выше письмам и указаниям Генерального прокурора РФ.

¹ См., например: *Власенко Н.А.* Проблемы точности выражения формы прав (лингвологический анализ): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 49—58.

При составлении документов актуален вопрос и об исправлении допущенных ошибок грамматического, стилистического, арифметического или механического характера. На практике этот вопрос решается дифференцировано. Если ошибка, например, обнаружена в постановлении сразу же после его вынесения и до ознакомления с ним участвующих в деле лиц, то этот документ изымается и составляется новое постановление. Для более детального изучения вопросов, рассматриваемых в данной главе учебника, отсылаем читателя и к другой нашей публикации¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы отличительные свойства документов прокуратуры от всяких иных документов?
2. Являлся ли приказ Генерального прокурора РФ № 15 от 5 апреля 2002 г. источником уголовно-процессуального права?
3. Каков практический смысл классификации документов?
4. Что понимать под процессуальными документами властно-распорядительного характера?
5. Что понимать под процессуальными документами информационно-удостоверительного характера?
6. Что понимать под иными документами властно-распорядительного характера?
7. Что понимать под иными документами информационно-удостоверительного характера?
8. Каковы общие требования, предъявляемые к документам?
9. В чем отличительные признаки постановлений и протоколов?

¹ См.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 199.

Модульная программа к главе 6 «Процессуальные и иные документы»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Процессуальные документы</i>		<i>Иные документы</i>		<i>Общие правила составления документов</i>
	<i>Документы властно-распорядительного характера</i>	<i>Документы информационно-удостоверительного характера</i>	<i>Документы властно-распорядительного характера</i>	<i>Документы информационно-удостоверительного характера</i>	
Понятие Классификация Общие требования Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 7

Актуальные проблемы прокурорского надзора

7.1. Состояние науки и практики прокурорского надзора

От того, каким образом обеспечивается соотношение науки и практики, во многом зависит уровень развития любого общества. Гипертрофирование одного из указанных элементов неизбежно приводит к негативным последствиям. Леонардо да Винчи в свое время говорил: «Увлекающийся практикой без науки словно кормчий, ступающий на корабль без руля или компаса; он никогда не уверен, куда плывет»¹.

Ныне в Российской Федерации явно наметилась тенденция снижения роли науки в обществе. В наибольшей мере это относится к юридической науке. Отсутствие фундаментальных научных разработок, приоритет сиюминутных интересов практики приводят к неустойчивости правовой системы, одним из характерных проявлений которой следует рассматривать обилие некачественных нормативных правовых актов.

В свете изложенного назрела насущная необходимость в переосмыслении основных положений концепций прокурорского надзора, разработанных ведущими учеными теории прокурорского надзора.

Представители так называемой науки «прокурорский надзор» нынче озабочены в большей мере сохранением прокуратуры, а не упрочением ее положения. Данному вопросу посвящена публицистическая книга одного из ведущих представителей науки «прокурорский надзор» — А.Д. Бойкова, доктора юридических наук, профессора. Соискатель обращает внимание на несколько принципиально важных суждений широко известного ученого: «Позитивная позиция состоит в том, чтобы совершенствовать деятельность прокуратуры как уникального органа надзора за законностью, обслуживающего три ветви власти — и законодательную, и исполнительную, и судебную»²; «Но это — не единственная цель судебно-

¹ Леонардо да Винчи. Избранные произведения. Т. 1. М., 1935. С. 53.

² См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990—1996 гг. Книга 1. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. С. 203.

правовой реформы. Есть и другие важные социально-правовые цели: создать реальные гарантии законности в стране, обеспечить реальную, а не декларируемую защиту прав личности и гражданского общества, обеспечить эффективную борьбу с преступностью правовыми методами¹; «Профессиональный внешний контроль за законностью и справедливостью правосудия призваны осуществлять прокуратура и адвокатура»²; «Научная концепция прокурорского надзора отвергает спекулятивные утверждения о “поднадзорности суда прокуратуре”»³. Приведенные суждения известного автора относятся к периоду судебно-правовой реформы с 1990 по 1996 г. В последующем в связи с постепенной утратой роли прокуратуры и уже относительно периода судебно-правовой реформы с 1997 по 2002 г. тот же автор делает акцент лишь на сохранении прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации. В подтверждение соискатель приводит следующие его суждения: «Период судебно-правовых реформ для прокуратуры России оказался временем серьезных испытаний»⁴; «В этих условиях наука прокурорского надзора предпринимала усилия по защите и обоснованию самой концепции законности в новых условиях, по уяснению путей обновления прокуратуры, приближения ее задач к потребностям формирующегося правового государства с принципиально новой системой права и правоотношений»⁵; «Споры о судьбе прокуратуры продолжаются»⁶; «...главным направлением развития прокуратуры в условиях правовой и социальной дестабилизации должно быть признано укрепление ее как многофункционального органа, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции РФ и законодательства России»⁷.

К сожалению, все приведенные суждения известного российского ученого являются лишь обоснованием к сохранению прокуратуры как государственного органа, призванного осуществлять многофункциональную деятельность. Но в таком виде прокуратура далее не может существовать.

Лишь при условии приоритета «должности прокурора» по отношению к прокуратуре, которая обеспечивает ее деятельность, и наделения «должности прокурора» исключительным полномочием

¹ Бойков А.Д. Указ. соч. С. 203.

² Там же. С. 211.

³ Там же. С. 212.

⁴ См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга 2. М.: Юрлитинформ, 2002. С. 182.

⁵ Там же. С. 182.

⁶ Там же. С. 187.

⁷ Там же. С. 198.

по осуществлению надзора за деятельностью всех государственных органов, в том числе и судебных, прокуратура как государственный орган может быть сохранена в системе государственных органов Российской Федерации.

Соискатель не разделяет мнения еще одного видного представителя науки «прокурорский надзор» — В.Б. Ястребова, сформулированного им в виде одного из положений «концепции организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации»¹. В частности, поименованный автор пишет: «В качестве органа, способствующего решению задач всех ветвей государственной власти, выполняя возложенные на нее функции, прокуратура одновременно является элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивающей баланс, согласованность их действий. Из этого может быть сделан вывод о необходимости теоретического решения вопроса о характеристике прокуратуры как элемента механизма сдержек и противовесов, о месте и роли прокуратуры в данном механизме»².

Отличается оригинальностью предложение еще одного автора о том, чтобы «не реформировать прокуратуру, а создавать условия для полной независимости судов, функционирования прокуратуры как органа ограничения исполнительной ветви государственной власти от возможных “перекосов” в сторону авторитаризма»³.

А вот предложение А.Я. Сухарева («В качестве конкретных путей усиления позиции системы прокурорского надзора предполагаются: ...осуществление надзора за законностью правовых актов, издаваемых Правительством РФ; наделение Генеральной прокуратуры правом законодательной инициативы»)⁴ соискатель считает приемлемым, правда, с оговорками относительно не государственного органа, а все-таки должности прокурора.

Российская Федерация нынче по роли права в регулировании общественных отношений чем-то напоминает Государство Российское конца XVII в. — первой четверти XVIII в. Широкое распространение получило нынче такое негативное явление, как правовой нигилизм, когда граждане, должностные лица и государственные органы не желают исполнять и не исполняют действующее законодательство⁵.

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Зерцало-М, 2011. С. 389—413.

² Там же. С. 403.

³ См. об этом: Байкин И.М. Взаимоотношение прокуратуры и судебной власти в системе разделения властей России // Российский судья. 2008. № 7. С. 9.

⁴ Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры: Научно-публицистический очерк. С. 18.

⁵ По существу аналогичны суждения С.С. Алексеева («драма права России») (см.: Алексеев С.С. Самое светлое, что есть у бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. М.: НОРМА, 1998. С. 379—382).

Для этого используются различные предлоги (несовершенство законодательства, поиск более эффективных регуляторов общественных отношений и др.). К чему это может привести, всякому нетрудно догадаться. Именно в этих условиях обострилась, по мнению соискателя, беспредметная дискуссия о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Но ведь дело вовсе не в прокуратуре, а в прокуроре, который и осуществляет власть. Если прокурор в нравственном отношении безупречен, обладает гражданской позицией, использует в своей деятельности только право как регулятор общественных отношений, а не ее суррогатные заменители (например, политика), то, несомненно, он способен обеспечить единообразное исполнение законодательства. Поэтому более чем назрела острая необходимость в реанимировании «должности прокурора», учрежденной еще в первой четверти XVIII в. Если это удастся сделать, то будет обеспечено дальнейшее развитие «должности прокурора». Что же касается предложений о необходимости замены «должности прокурора» (нынче это означает ликвидацию прокуратуры, или же ее «растворение» в иных государственных органах), то они еще преждевременны. В ближайшем будущем (вплоть до 2020 г.) нет никаких оснований для ликвидации «должности прокурора», ибо она далеко еще не исчерпала своих возможностей.

При этом соискатель отказался от развития положений той или иной конкретной концепции развития прокурорского надзора, а фактически предложил собственную концепцию развития не прокурорского надзора (фактически отождествляемой с развитием прокуратуры как государственного органа), а института власти прокурора в Российской Федерации. Суть ее в следующем: должность прокурора осуществляет власть прокурора. Прокуратура Российской Федерации продолжает оставаться независимым государственным органом, причем правоохранительным органом. Однако прокуратура ввиду отсутствия у нее властных полномочий не осуществляет государственной власти в Российской Федерации, а поэтому она не включается ни в систему государственных органов законодательной ветви власти, ни в систему государственных органов исполнительной ветви власти, ни в систему государственных органов судебной ветви власти, о чем речь в ст. 10 Конституции РФ.

Целый ряд положений Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., закрепленных в ее ст. 11, 80, 94, 110, 118, позволяет соискателю высказать суждение о существовании в Российской Федерации единой, неделимой государственной власти. А поэтому исчерпывающий перечень ветвей власти, предусмотренных в ст. 10 Конституции РФ, соискателем рассматривается лишь как формы единой и неделимой государственной власти. С учетом именно этих положений, по мнению соискателя, и необходимо осуществлять правовую

реформу в Российской Федерации. Одно из основных направлений этой реформы — систематизация законодательства в Российской Федерации. Прежде чем приступить к систематизации законодательства, необходимо иметь соответствующие научные разработки, для чего создать Центр по систематизации законодательства в Российской Федерации с привлечением на конкурсной основе ведущих специалистов, способных и могущих осуществить систематизацию законодательства Российской Федерации. Научные разработки ученых по систематизации законодательства в Российской Федерации, по мнению соискателя, целесообразно выделить в качестве нового направления юридической науки — лексологию¹.

Термин «лексология» представляет сложносоставное слово, состоящее из двух слов иностранного происхождения: *lex, legis* (закон, юридическая норма) и *logos* (слово)². Иначе говоря, под лексологией необходимо рассматривать учение о законодательстве, а не об отдельном законе, как то предполагалось законоведением в Российской Империи. Как самостоятельное направление юридической науки Российской Федерации лексология позволит не только экстраполировать несомненные достижения законоведения Российской Империи, но и приумножить их на основе достижений науки и техники в современных условиях.

Ввиду введения в научный оборот термина «легиспруденция», соискатель считает необходимым высказаться и на сей счет. Обычно термин «легиспруденция» используется в зарубежной литературе (в отечественной справочной литературе этот термин, как правило, не используется³). Одним из первых российских ученых, уже использующим данный термин в своих публикациях, является

¹ Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Лексология — новое направление в юридической науке? // Закон и право. 2009. № 2. С. 15—17; *Он же.* От законоведения в Российской Империи к лексологии в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 31—36.

² См.: *Дворецкий И.Х.* Латинско-русский словарь. 7-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 2002. С. 449, 457; *Хокинс Дж.* Толковый словарь английского языка. М.: Астрель: АСТ, 2008. С. 258-277).

³ См. об этом, например: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. II: «И—О». М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955. С. 246—247; *Российская юридическая энциклопедия.* М.: ИНФРА-М, 1999. С. 483—503; *Большой современный англо-русский русско-английский словарь* / Сост. Т.А. Сиротина. М.: БАО-ПРЕСС, 2001. С. 226—234; *Борисенко И.И., Саенко В.В.* Новый русско-английский юридический словарь. М.: Руссо, 2002. С. 235—249; *Большой академический словарь русского языка.* Т. 9: «Л—Медь» / Гл. ред. К.С. Горбачевич. М.; СПб.: Наука, 2007; *Крысин А.П.* Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М.: Эксмо, 2008. С. 389—412.

В.И. Червонюк. В частности, им легиспруденция определяется как «интердисциплинарная отрасль научного знания и сфера практической юриспруденции»¹. При этом указанным автором дан исчерпывающий перечень составляющих легиспруденцию элементов: законодательная методология, техника законодательства, подготовка законопроектов, информирование о состоянии законодательства, законодательная процедура, менеджмент законодательных проектов, социология законодательства, теория законодательства. Иначе говоря, В.И. Червонюк придает термину «легиспруденция» чрезвычайно широкое значение. Именно поэтому мы не отождествляем предложенный нами термин «лексология» с еще не получившим широкого распространения термином «легиспруденция». Более того, по мнению соискателя, заимствование зарубежного опыта в части использования термина «легиспруденция» является для Российской Федерации преждевременным хотя бы потому, что ныне в Российской Федерации законодательство фактически не систематизировано. Да и состояние теории права в целом ввиду еще не столь совершенных определений понятий «отрасль права», «отрасль законодательства», соотнесение этих понятий указывают на настоятельную необходимость обращения к отечественному опыту законотворчества, а не к преждевременному заимствованию научных разработок зарубежных ученых.

7.2. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации

Обобщение данных, полученных в ходе историко-правового исследования законодательства России за период с 1649 г. по нынешнее время, позволяет нам осмыслить перспективы развития прокурорского надзора.

Нам представляется, что развитие законодательства о прокурорском надзоре в России на протяжении всех трех этапов (досоветского, советского и российского) преследовало *две цели*:

- 1) определить место прокуратуры в системе органов государства;
- 2) установить объем полномочий прокуратуры, сводимых в конце концов к направлениям (функциям) ее деятельности.

Место прокуратуры в системе органов государства в значительной мере обуславливалось состоянием самой государственности. В так называемые переходные периоды, когда государственность ослаблялась, роль прокуратуры как органа уголовного преследования с использованием ее в политических целях усиливалась. Наи-

¹ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 51—53.

более ярко это проявлялось во время революционного периода до-советского этапа развития прокурорского надзора (1881—1917 гг., октябрь), во второй половине переходного периода советского этапа развития прокурорского надзора (7 октября 1977 — 2 января 1992 г.), в предконституционном периоде российского этапа развития прокурорского надзора (2 января 1992 — 21 сентября 1993 г.).

Достаточно длительный период совершенствования законодательства о прокурорском надзоре, к сожалению, не определил ни место прокуратуры в системе органов государства, ни объем специальных (только ей присущих) полномочий. Это связано в первую очередь с отсутствием определения *цели реформирования законодательства о прокурорском надзоре*. При ее определении следовало бы использовать исторический опыт развития законодательства, на что справедливо обращает внимание один из авторов аналогичного учебника¹. Еще в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. в ст. 511 использовался термин «*прокурорская власть*». Состояние теории и системы права Российской Федерации вполне позволяет предусмотреть в Конституции РФ раздел, специально посвященный прокуратуре. Это позволило бы вывести прокуратуру из подчинения каким-либо иным государственным органам.

Определение цели предполагает установление объема полномочий, закрепленных в виде основных направлений (функций) прокуратуры. Допускаемое ныне гипертрофирование (преувеличение роли) одной из функций прокуратуры — надзора, на наш взгляд, следует скорректировать в пользу обеспечения паритета между функциями прокуратуры. Для этого потребуются составить их исчерпывающий перечень. В этой связи представляются ошибочными суждения автора «Курса прокурорского надзора»² о сохранении за прокуратурой функции высшего надзора. В данном случае речь идет по меньшей мере об игнорировании складывающихся новых социально-экономических отношений. Позиции усиления прокурорского надзора придерживаются и авторы одной из научных разработок¹. В целях устранения возможности использовать прокуратуру в политических целях — как орган уголовного преследования, вероятно, следовало бы исключить из перечня функций прокуратуры осуществление ею предварительного расследования. В этом случае личность высшего должностного лица прокуратуры не влияла бы так существ-

¹ См.: *Скуратов Ю.И.* Концепция развития системы прокуратуры Российской Федерации на современном этапе // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2001. С. 46, 47.

² См.: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов. М.: Зерцало, 1999. С. 53—55.

венно на характер деятельности прокуратуры в качестве самостоятельного государственного органа, как это было при «Государе Императоре» Петре Алексеевиче, назначившем на должность первого генерал-прокурора П. Ягужинского.

Одним из авторов данного учебника (В.Н. Галузо) предложен принципиально иной подход реформирования прокуратуры (посредством реанимирования законодательства Российской Империи о должности прокурора)². Речь идет о соотношении понятий «должность» и «присутственное место»³. Властными полномочиями должны наделяться представители должности прокурора, которые состоят в прокуратуре. Предназначение должности прокурора — в единообразном исполнении законодательства.

Независимо от возобладания тех или иных тенденций в развитии законодательства о прокурорском надзоре нам представляется важнейшим сохранение прокуратуры в системе российской государственности в качестве самостоятельного государственного органа, предназначенного для осуществления точно обозначенных законом функций. Тем самым необходимо признать и «вечный» характер прокуратуры как правового института и как правового явления в российской государственности, на что обратил внимание еще в 1863 г. В. Лакиер⁴.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково состояние науки прокурорского надзора?
2. В чем сущность концепции развития прокурорского надзора, разработанной А.Д. Бойковым?
3. Какова цель реформирования законодательства о прокурорском надзоре?
4. В чем сущность научных разработок одного из авторов данного учебника (В.Н. Галузо)?
5. Каковы перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации?

¹ См.: *Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.П.* Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. С. 58, 59.

² Подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Власть прокурора в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

³ Термин «присутственное место» использован и в Послании Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации (РГ. 2010. 1 декабря. С. 4).

⁴ *Лакиер В.* Учреждение прокурорского надзора в связи с различными формами уголовного судопроизводства // ЖМЮ. 1863. Т. 15. С. 490.

Модульная программа к главе 7

«Актуальные проблемы прокурорского надзора»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Состояние науки прокурорского надзора</i>	<i>Практика прокурорского надзора</i>	<i>Перспективы развития прокурорского надзора</i>
Понятие Значение			

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Раздел II

Деятельность прокуратуры Российской Федерации

- Глава 8. Функции прокуратуры**
- Глава 9. Надзор прокуратуры за исполнением законов**
- Глава 10. Уголовное преследование прокуратурой**
- Глава 11. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью**
- Глава 12. Участие прокурора в рассмотрении дел судами**
- Глава 13. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений**
- Глава 14. Участие прокуратуры в правотворчестве**
- Глава 15. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов**
- Глава 16. Международное сотрудничество прокуратуры**

Глава 8

Функции прокуратуры

8.1. Функции прокуратуры: понятие, содержание и виды

Одной из правовых категорий, позволяющих раскрыть содержание деятельности любого правоохранительного органа, в том числе и прокуратуры, является *функция*.

Термин «функция» (от лат. *funktio*) введен в научный оборот немецким ученым Г.В. Лейбницем и означает совершение, исполнение, круг деятельности, назначение, а также содержание самой деятельности¹.

Обычно в теории под функциями понимаются направления деятельности. По мнению В.С. Зеленецкого, «указание только на то, что функция — это определенное направление или вид процессуальной деятельности, ничего не дает для правильного уяснения понятия функции»². Им же выработано понятие «функция прокуратуры», правда, для уголовно-процессуальной науки, а именно: это «особый вид специфически направленной на определенный объект односторонней деятельности, характеризующейся особой морфологической структурой, осуществляемой с целью реализации правовых, криминологических и воспитательных задач советского уголовного процесса, защиты прав и охраняемых законом интересов личности»³.

Используя четыре взаимосвязанных «элемента», В.П. Рябцев понимает под функцией прокуратуры «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах; характеризуется определенным предметом ведения; направлен на решение задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств»⁴. Приведенное определение позволило нам установить эти четыре «элемента» — задача, предмет ведения, полномочия и правовые средства.

¹ См.: *Философский энциклопедический словарь*. 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1989. С. 719; *Словарь иностранных слов*. 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1989. С. 556.

² *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности: Учеб. пособие. Харьков: Харьков. юрид. ин-т, 1978. С. 9.

³ Там же. С. 20.

⁴ *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры / Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 65; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник* / Под ред. А.А. Чувилева. С. 65.

Сформулировав определение функции прокуратуры, В.П. Рябцев к числу таковых относит следующие: надзор за исполнением законов, уголовное преследование за совершение преступлений, предварительное расследование, участие в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Является ли приведенный перечень из пяти функций исчерпывающим, не разъяснено. Кроме того, В.П. Рябцев разграничивает функции прокуратуры и «основные направления деятельности прокуратуры». И наконец, помимо функций прокуратуры он выделяет шесть «функций управления в органах прокуратуры» — аналитическая работа; прогнозирование; планирование; взаимодействие органов и структурных подразделений прокуратуры; контроль исполнения; руководство¹. Нам представляется, что такие суждения больше свидетельствуют о сложности рассматриваемого правового явления, чем о его постижении. Остались без ответа вопросы о количестве функций прокуратуры, каким образом их отграничивать от иных правовых категорий и т.д.

В.Б. Ястребов также утверждает, что «понятия направления деятельности и функции прокуратуры, безусловно, являются самостоятельными»².

По мнению Н.И. Костенко, в 1995 г. (на момент публикации цитируемой статьи) прокуратура осуществляла «четыре функции надзора — исполнение законов, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности»³.

Некоторые авторы, видимо не придавая значения функциям прокуратуры, вообще их не рассматривают⁴.

На это же обращает внимание и В.Г. Бессарабов, который приводит исчерпывающий перечень функций прокуратуры (функция надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации; функция уголовного преследования; функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; функция уча-

¹ *Рябцев В.П.* Указ. соч. С. 103—110.

² *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Городец-издат, 2001. С. 96.

³ *Костенко Н.И.* Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 19.

⁴ См.: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: ЗЕРЦАЛО, 1999; *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало, 2000; *Коробейников Б.В.* Указ. соч.; *Прокурорский надзор: Учебник. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. Ю.Е. Винокурова.

ствия прокуроров в рассмотрении дел судами; функция участия в правотворческой деятельности; функция международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами других государств и международными организациями — всего шесть функций). Пытаясь решить проблему соотношения понятий «функция прокуратуры» и «основные направления деятельности прокуратуры», поименованный автор предлагает использовать категорию «вид деятельности прокуратуры». При этом В.Г. Бессарабов дает исчерпывающий перечень одиннадцати «видов деятельности прокуратуры» (из них пять отраслей прокурорского надзора)¹.

Желая приблизиться к познанию этого сложного правового явления, мы выработали собственное определение понятия «функция прокуратуры». **Функция прокуратуры** — совокупность действий субъекта (прокурора, прокурорского работника), предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов, а также иных целей. Именно **цель** как видовой признак и позволяет отграничить функции прокуратуры от иных правовых категорий и исчерпывающим образом определить перечень этих функций.

В юридической литературе уже обращалось внимание на отсутствие исчерпывающего перечня функций прокуратуры в Конституции РФ². Действительно, в Конституции РФ отсутствует подобный перечень. Часть 5 ст. 129 устанавливает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются *федеральным законом* (выделено нами для последующего использования посредством буквального толкования. — *Авт.*). Таким правовым актом является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», анализ положений которого позволил нам установить исчерпывающий перечень функций прокуратуры.

Итак, функциями прокуратуры в соответствии с этим Законом являются:

- *надзор за исполнением законов* (абз. 1 п. 1 ст. 1, абз. 2—6 п. 2 ст. 1, ст. 21—25¹ главы 1, ст. 26—28 главы 2, ст. 29—31 главы 3, ст. 32—34 главы 4);
- *уголовное преследование* (абз. 7 п. 2 ст. 1);
- *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью* (абз. 8 п. 2 ст. 1, ст. 8);
- *участие прокуроров в рассмотрении дел судами* (п. 3 ст. 1, ст. 35—39);

¹ Бессарабов В.Г. Указ. соч. С. 110—119.

² См.: Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Указ. соч. С. 19; Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период). М., 1994. С. 5, 26.

- участие в правотворческой деятельности (п. 4 ст. 1, ст. 9);
- международное сотрудничество (ст. 2);
- участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; для краткости предлагается поименовать функцию как участие прокуроров (и иных лиц прокуратуры) в заседаниях органов государственной власти (ст. 7);
- рассмотрение и разрешение прокуратурой заявлений, жалоб и иных обращений (ст. 10).

Каждая из установленных нами функций рассматривается в главах 9—16 учебника.

Анализ положений специального нормативного правового акта о прокуратуре выявил и его несовершенство. Речь идет о том, что в абз. 2 п. 1 ст. 1 предусматривается возможность выполнения прокуратурой также иных функций, а в абз. 2 ст. 3 возложение на прокуратуру выполнения иных функций не допускается. В обоих случаях законодатель оперирует термином «федеральные законы» (под этим следует понимать более чем два нормативных правовых акта. — *Авт.*). Нам представляется, что это положение не соответствует комментируемой выше ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, в которой речь идет об одном нормативном правовом акте. Для сравнения скажем, что в некоторых статьях Конституции РФ законодатель при необходимости использует термин «федеральные законы» (см., например, ч. 2 ст. 96).

Изложенное подтверждает необходимость совершенствования законодательства о прокуратуре в направлении регулирования исчерпывающего перечня функций в одном правовом акте — в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», а не путем принятия ведомственных подзаконных нормативных правовых актов¹. Имеющиеся в данном нормативном правовом акте бланкетные нормы не следует рассматривать как расширяющие перечень функций прокуратуры, они лишь детализируют содержание отдельных функций.

В этом же контексте необходимо рассматривать и одну публикацию в официальном источнике опубликования, в котором от имени вновь назначенного на должность Генерального прокурора

¹ См. например: *О частичном изменении штатного расписания Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генерального прокурора РФ № 46 от 20 марта 2008 г.* (в официальных источниках не публиковался).

РФ предложена структура «Генеральные штаты прокурора»¹. Оставляя в стороне вопрос о правомерности подобных публикаций (в связи с отсутствием «облеченности» ее в соответствующий нормативный акт), обращаем внимание читателей на неучтенность исчерпывающего перечня функций прокуратуры при формировании структуры ее высшего звена.

Иного мнения придерживается А.Ф. Козлов, полагающий, что в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» речь идет лишь об одной функции — надзоре за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов. Указание же на выполнение прокуратурой иных функций, установленных федеральными законами, является ошибочным, ибо «в настоящее время нет таких законов». Поэтому «участие прокурора в рассмотрении дел судами», по мнению А.Ф. Козлова, является надзорной деятельностью, а не самостоятельной функцией прокуратуры².

Взаимосвязанность и взаимообусловленность функций прокуратуры, а также возможность структурирования некоторых из них предполагают использование системного подхода при их рассмотрении.

8.2. Система функций прокуратуры

Используемые в учебной юридической литературе подходы к выявлению системы функций прокуратуры имеют существенные недостатки. В первую очередь речь идет о подмене понятия «система функций прокуратуры» их классификацией или даже простым перечислением. Кроме того, допускается гипертрофирование одной из функций, включение в нее иных направлений деятельности прокуратуры.

Так, В.С. Тадевосян ограничился выделением основных функций прокуратуры, которые отождествлял с четырьмя отраслями или видами прокурорского надзора³.

Несмотря на разграничение понятий «деятельность прокуратуры» и «прокурорский надзор» (первое понятие по объему шире второго. — *Авт.*), Г.А. Мурашин отождествлял функции прокуратуры с отраслями прокурорского надзора, которые, будучи «взаимосвязаны и взаимообусловлены... в конечном итоге сливаются в единую об-

¹ См.: *Генеральные штаты прокурора* // РГ. 2006. 13 октября.

² *Козлов А.Ф.* Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел: Учеб. пособие. Екатеринбург: УрГЮА, 1997. С. 10.

³ *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1956. С. 93—103.

щую деятельность прокуратуры по обеспечению социалистической законности»¹.

Допуская смешение разных правовых категорий, Н.И. Костенко указывает на четыре надзорные функции прокуратуры — исполнение законов, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности².

Надзорные функции и другие направления деятельности прокуратуры как два самостоятельных элемента составляют в совокупности направления деятельности прокуратуры. Подобная классификация предлагается С.Н. Назаровым³.

По мнению М.С. Шалумова, надзор прокуратуры за исполнением законов есть «главная, основная функция, из существа которой вытекают все другие, дополнительные функции»⁴.

В.П. Рябцев в учебнике «Прокурорский надзор в Российской Федерации» выделяет «главную» функцию прокуратуры. Вероятно, все остальные функции он считает «второстепенными». Отдельные виды прокурорского надзора названы им «надзорными функциями (подфункциями)». Правда, к числу таковых отнесены только четыре подфункции, что ныне не соответствует законодательству о прокуратуре, хотя в аннотации к этому учебнику, одним из авторов которого он является, говорится об учете изменений и дополнений соответствующего законодательства за 1999 г.⁵

Можно согласиться с В.П. Рябцевым в части выделения в системе функций подсистемы надзорных подфункций. Но, по нашему мнению, подсистема надзорных подфункций включает в себя не четыре, а пять элементов, которые действительно взаимосвязаны и взаимообусловлены и составляют в совокупности *единый прокурорский надзор как одну из функций прокуратуры*. Итак, подсистема надзорных подфункций включает следующие пять элементов: надзор за административно-распорядительной деятельностью; надзор за соблюдением прав и свобод личности; надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием; надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы; надзор за

¹ Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1972. С. 24.

² Костенко Н.И. Указ. соч. С. 20.

³ Назаров С.Н. Указ. соч. С. 8—10.

⁴ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82.

⁵ Рябцев В.П. Указ. соч. С. 66, 67.

исполнительным производством. Здесь лишь важно иметь в виду тенденцию к расширению перечня надзорных подфункций, что связано с процессом формирования новых социально-экономических отношений в Российской Федерации.

Другую подсистему образует такая *функция прокуратуры, как участие в рассмотрении дел судами*. Перечень элементов данной подсистемы также динамичен. В зависимости от видов судопроизводства эта подсистема может быть представлена следующими подфункциями:

- 1) участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации;
- 2) участие прокурора в рассмотрении гражданских дел;
- 3) участие прокурора в рассмотрении административных дел;
- 4) участие прокурора в рассмотрении уголовных дел;
- 5) участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах.

Системный подход к определению функций позволил авторам Концепции развития прокуратуры Российской Федерации выработать понятие «*тип прокуратуры*». В зависимости от набора тех или иных функций предлагается проводить разграничение между тремя типами прокуратуры. В частности, нынешний этап развития прокуратуры, рассматриваемый в этой Концепции как «смешанный тип прокуратуры», сводится к наличию двух функций — «надзор за исполнением законов и уголовного преследования»¹. Разделяя позицию о необходимости выделения типов прокуратуры, мы вместе с тем считаем, что было бы недостаточным сводить их содержание только к наборам тех или иных функций.

Предпринимаемые попытки ранжирования функций прокуратуры, вероятно, были бы оправданными при господстве социалистической системы права, основывающейся на концепции приоритета государственных интересов перед иными интересами, независимо от сфер общественных отношений. Но формирующаяся российская система права, в основе которой находится концепция обеспечения паритета интересов личности, общества и государства, требует отказа от традиционного подхода в определении доминирующей роли надзора как одной из функций прокуратуры.

В этом отношении небезыntenесен опыт исторического развития прокуратуры, обобщенный в исследовании В.И. Веретенникова. За период с 1722 по 1762 г. прокуратура, изначально предназначен-

¹ См.: *Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период)*. С. 10.

ная для осуществления только надзорной функции, активно расширила сферу своей компетенции¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему правовая категория «функция» используется для определения содержания деятельности прокуратуры?
2. Что понимать под функцией прокуратуры?
3. Каким образом определяется перечень функций прокуратуры в законодательстве Российской Федерации и в учебной юридической литературе?
4. Сколько функций прокуратуры предусмотрено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»?
5. В чем противоречия законодательства при регулировании функций прокуратуры?
6. Что понимать под системой функций прокуратуры?
7. Каков перечень элементов прокурорского надзора как одной из функций прокуратуры?
8. Чем предопределен перечень элементов функции прокуратуры — участие прокурора в рассмотрении дел судами?
9. Почему надзор как одна из функций традиционно рассматривался в качестве основного направления деятельности прокуратуры?

¹ *Веретенников В.И.* Очерк истории генерал-прокуратуры в России до-Екатерининского времени. Харьков: Типография фирмы «Адольф Дарре», 1915.

Модульная программа к главе 8 «Функции прокуратуры»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Надзор за исполнением законов</i>	<i>Уголовное преследование</i>	<i>Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью</i>	<i>Участие прокуроров в рассмотрении дел судами</i>	<i>Участие в правотворческой деятельности</i>	<i>Международное сотрудничество</i>	<i>Участие прокуроров в заседаниях органов государственной власти</i>	<i>Рассмотрение и разрешение прокуратурой заявлений, жалоб и иных обращений</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование								

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 9

Надзор прокуратуры за исполнением законов

9.1. Прокурорский надзор за исполнением законов: понятие, содержание и виды

Понятие прокурорского надзора

Прежде чем приступить к характеристике отдельных видов прокурорского надзора, представляется необходимым определить ряд понятий. Это важно потому, что в научной и учебной юридической литературе нет единого подхода к определению основных понятий прокурорского надзора. В первую очередь это относится к самому понятию «надзор прокуратуры» и его соотношению с аналогичными видами государственной деятельности: судебным надзором, судебным контролем, ведомственным контролем, надзором иных органов государства (Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта) и т.д.

Надзор прокуратуры — это регламентированная прокурорским правом деятельность прокуратуры по проверке исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов государственными и негосударственными органами. В основе данного нами определения находятся следующие положения:

- 1) надзор прокуратуры как вид государственной деятельности;
- 2) осуществление надзора прокуратуры специально уполномоченным органом государства (прокуратурой);
- 3) исключительность надзора прокуратуры, означающая невозможность его осуществления иными государственными и негосударственными органами;
- 4) осуществление полномочий путем проверки исполнения законов.

Наряду с прокуратурой проверочную деятельность по исполнению законов могут осуществлять и другие государственные органы. Такая деятельность в теории часто называется контролем. В этой связи возникает вопрос: каким образом соотносятся термины «надзор» и «контроль» в качестве формы проверочной деятельности по исполнению законов?

По мнению М.С. Шалумова, решение данного вопроса имеет «принципиальное значение не только и не столько для теории,

сколько для практической реализации прокурорских функций»¹. Обобщив различные позиции в решении этого вопроса, Н.В. Мельников предлагает разграничивать понятия «прокурорский надзор» и «контрольная деятельность» путем выделения «ряда основных отличий». К числу таковых им отнесены: контролирующие органы, как правило, входят в систему органов исполнительной ветви власти, а прокуратура — самостоятельный орган власти; внешний характер осуществления надзора (контроль же может быть и внутренним); надзор, в отличие от контроля, осуществляется без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность; правом привлечения к административной ответственности наделены только контролирующие органы и т.д.²

Содержание прокурорского надзора

Содержание прокурорского надзора обычно определяют через его объект, предмет, пределы, полномочия, средства и иные понятия. Вопрос об объекте и предмете надзора М.Н. Маршунов считает «наиболее запутанным в терминологии прокурорского надзора»³. И это действительно так. В юридической литературе приводятся порой взаимоисключающие определения этих и иных понятий прокурорского надзора⁴. Данное обстоятельство и побудило нас не только критически рассмотреть основные понятия прокурорского надзора, но и выработать их исчерпывающий перечень с установлением взаимосвязей.

Наибольшим уровнем общности обладает **объект прокурорского надзора** как самостоятельная правовая категория, под которым мы понимаем *деятельность государственных органов и негосударственных органов по исполнению законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентированную прокурорским правом*. Иначе говоря, объект прокурорского надзора — это общественные отношения по исполнению законодательства, урегулированные правом. Наше определение основано на следующих положениях:

1) прокурорский надзор — это не всякая деятельность, а только деятельность по исполнению законов и подзаконных нормативных правовых актов;

2) это деятельность не всех государственных и негосударственных органов, а лишь тех, которые обозначены в законе, т.е. объект прокурорского надзора;

3) это деятельность, урегулированная законом.

Объект прокурорского надзора не беспределен. Для обозначения его границ в теории используется правовая категория «*пределы*

¹ Шалумов М.С. Указ. соч. С. 79, 80.

² Мельников Н.В. Указ. соч. С. 77—79.

³ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Указ. соч. С. 62.

⁴ Их детальный обзор см.: Там же. С. 61—66.

прокурорского надзора», под которой мы понимаем *правовые требования по исполнению определенного по характеру законодательства теми или иными государственными и негосударственными органами*.

Пределы прокурорского надзора позволяют также определить *предмет прокурорского надзора* как самостоятельную правовую категорию. Предмет прокурорского надзора соотносится с объектом как часть с целым: внешними границами первого по отношению ко второму выступают пределы прокурорского надзора. Важно иметь в виду, что предмет прокурорского надзора является более динамичной правовой категорией по сравнению с объектом прокурорского надзора. Изменяющиеся социально-экономические отношения выступают предпосылкой расширения границ предмета прокурорского надзора.

Пределы прокурорского надзора позволяют также типологизировать предмет прокурорского надзора на отдельные элементы, именуемые в теории *видами прокурорского надзора*. В зависимости от круга тех или иных государственных или негосударственных органов, деятельность которых поднадзорна прокуратуре, различаются четыре вида прокурорского надзора. Выделение еще одного вида — *«соблюдение прав и свобод личности и гражданина»* — обусловлено сферой деятельности.

В юридической литературе высказано суждение, что под предметом прокурорского надзора следует понимать законность, содержание которой «образуется из следующих элементов: а) законы и подзаконные акты; б) исполнение законов, т.е. проведение их в жизнь; в) надзор за точным и единообразным исполнением законов; г) ответственность за допущенное нарушение законов»¹. Не подвергая подробному разбору это и подобные суждения, обратим внимание лишь на ошибочность включения в предмет прокурорского надзора ответственности, ибо недопустимость вмешательства прокуратуры в деятельность государственных органов в какой бы то ни было форме (в том числе и путем привлечения к ответственности) признается одним из признаков, определяющих суть прокурорского надзора.

В качестве самостоятельной правовой категории нами рассматриваются *субъекты прокурорского надзора* — *государственные и негосударственные органы, исполнение которыми законодательства составляет предмет прокурорского надзора*. Круг субъектов чрезвычайно широк и устанавливается нормами соответствующих отраслей права (конституционного, административного, гражданского, уголовно-процессуального и др.). Особый круг

¹ См.: Басков В.И. Указ. соч. С. 10.

субъектов является одним из признаков, характеризующих вид прокурорского надзора. Обязательным субъектом прокурорского надзора является прокурор. Разъяснение данного термина приведено в ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Иные прокурорские работники (например, следователь) не управомочены осуществлять надзор. Иначе говоря, осуществление надзора является исключительной компетенцией прокурора¹.

Следующая группа понятий имеет непосредственное отношение к деятельности прокурора: полномочия прокурора, акты прокурорского надзора.

Полномочия прокурора как самостоятельная правовая категория — это *совокупность прав и обязанностей прокурора по осуществлению надзорной функции, предусмотренных законодательством о прокуратуре*.

Полномочия (компетенция) прокурора реализуются в форме **актов прокурорского надзора**, представляющих *документы властно-распорядительного характера, обязательные для исполнения соответствующими государственными и негосударственными органами*. Перечень актов прокурорского надзора предусмотрен законом. К ним, в частности, относятся *постановления, протесты, представления, предостережения о недопустимости нарушения закона*. Набор актов определяет тот или иной вид прокурорского надзора. К актам прокурорского надзора предъявляются ряд требований: они должны быть кратко и лаконично изложены и содержать все необходимые реквизиты (в частности, наименование прокуратуры, место и время составления акта, должность, классный чин и фамилию прокурора, от которого они исходят). Структурно акт обычно состоит из двух частей: описательной и заключительной².

Полномочия прокурора и акты прокурорского надзора в совокупности составляют **средства прокурорского надзора**.

Таким образом, мы определили основные понятия прокурорского надзора, являющегося одной из функций прокуратуры, что позволяет нам перейти к непосредственному рассмотрению отдельных его видов.

¹ Субъектам прокурорского надзора (прокурорского права) посвящена глава 5 учебника.

² Акты прокурорского надзора наряду с иными документами прокуратуры рассмотрены нами отдельно в главе 6 учебника.

9.2. Надзор за административно-распорядительной деятельностью

Понятие, предмет и субъекты надзора за административно-распорядительной деятельностью

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в ред. ФЗ от 23 декабря 1998 г.) *прокурорский надзор за административно-распорядительной деятельностью* характеризуется как надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (абз. второй п. 2 ст. 1).

В теории используется и другое понятие — «*общий надзор*». Обычно в специальной юридической литературе использование этого термина не аргументируется, указывается лишь на традиционность наименования рассматриваемого вида прокурорского надзора. Ю. Скуратов, являвшийся высшим должностным лицом прокуратуры Российской Федерации, называл данный вид прокурорского надзора «общим универсальным надзором», говоря, что «мы привыкли... на профессиональном языке так называть этот вид надзора»¹. Вопросы же об истоках и правомерности использования этого термина (с точки зрения формальной логики) и донныне остаются без ответов. Лишь в учебнике «Прокурорский надзор в СССР» (изданном впервые в СССР в 1966 г.) приводятся аргументы в пользу использования этого термина, а именно: «общий надзор» как бы отграничивает его от «специальных» отраслей с их особо выделенными объектами надзора (органы дознания и следствия, судебные органы, исправительно-трудовые учреждения)» и поэтому «относится к области осуществления надзора, к его объектам, а не каким-либо особым свойствам этого надзора». И далее, прокурорский надзор «не делится на “общий” и “необщий”, ибо он всегда конкретен в своих задачах и проявлениях»². Указав на недопусти-

¹ Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // РЮ. 1999. № 3. С. 13.

² Прокурорский надзор в СССР: Учебник для юрид. институтов и факультетов / Отв. ред. М.П. Маляров. С. 69.

мость дихотомического деления объема понятия «общий надзор», цитируемые авторы фактически определили ошибочность использования этого термина для обозначения одного из видов прокурорского надзора.

По нашему мнению, широко используемый в теории термин «общий надзор» (в законодательстве Российской Федерации термин «общий надзор» не используется) не позволяет разграничивать виды прокурорского надзора, ибо фактически охватывает все его разновидности. Более точным (с точки зрения формальной логики) для обозначения рассматриваемого вида прокурорского надзора было бы такое наименование: «надзор за административно-распорядительной деятельностью»¹. Что касается предистории появления термина «общий надзор», то его истоки содержатся в законодательстве Государства Российского и Российской Империи. Прокурорский надзор первоначально распространялся на деятельность всех органов государственного механизма, и именно в этом состояла его «основная и почти единственная задача», как совершенно справедливо указал на это в свое время В.И. Веретенников².

В соответствии с п. 1 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в ред. от 23 декабря 1998 г.) *предметом надзора за административно-распорядительной деятельностью* являются:

- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории России, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- соответствие законам нормативных актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленных выше органов и организаций.

Таким образом, предмет прокурорского надзора представляет собой совокупность двух частей: 1) исполнение действующих за-

¹ Высказанное нами суждение может рассматриваться как повод к началу научной дискуссии об уточнении наименования одного из видов прокурорского надзора.

² Веретенников В.И. Указ. соч. С. 227.

конов органами и должностными лицами, осуществляющими административно-распорядительную деятельность; 2) обеспечение соответствия законам нормативных актов этих же органов и должностных лиц. В данном случае термин «закон» следует трактовать шире его буквального значения. В частности, к числу таких могут быть отнесены указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные нормативные акты, а также акты органов судебной власти.

Перечень *субъектов надзора за административно-распорядительной деятельностью*, соответствующая деятельность которых и составляет его предмет, чрезвычайно разнообразен и урегулирован нормами иных отраслей права (конституционного, гражданского, административного, муниципального и др.)¹.

Средства прокурорского надзора

К средствам прокурорского надзора мы относим *полномочия прокурора* и *акты прокурорского надзора*. При осуществлении прокурором полномочий по исполнению законов не допускается подмена его полномочий полномочиями иных государственных органов. Осуществление прокурором полномочий по исполнению законов предполагает наличие повода, оснований и условий. *Поводом* следует считать факт поступления материалов в прокуратуру. *Основаниями* являются сведения о фактах нарушения законов. Однако в качестве оснований рассматриваются не все сведения о фактах, а лишь те, которые требуют принятия мер прокурором, что является *условием* осуществления прокурором полномочий по исполнению законов.

Полномочия прокурора урегулированы в ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. В частности, прокурор *имеет право*: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, осуществляющих административно-распорядительную деятельность, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в прокуратуру информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; требовать проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных

¹ Подробнее о субъектах общего надзора см. в параграфах 3 и 4 главы 5 данного учебника.

им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель при наличии соответствующих оснований возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона. В случае установления фактов нарушения закона органами и должностными лицами прокурор или его заместитель: освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов (например, органов внутренних дел); опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в судебные органы с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представления об устранении нарушений закона. На должностных лиц органов, осуществляющих административно-управленческую деятельность, возложена обязанность незамедлительного выполнения требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий.

Предоставленные ему права прокурор реализует путем принесения протеста, внесения представления, вынесения постановления и объявления в письменной форме должностным лицам предостережения о недопустимости нарушений закона (ст. 23—25¹ ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., в ред. от 23 декабря 1998 г.). Таким образом, можно говорить о четырех видах актов прокурорского надзора.

Протест на противоречащий закону правовой акт приносится в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. В случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления протест рассматривается на ближайшем заседании. Прокурор вправе при наличии исключительных обстоятельств, требующих немедленного устранения нарушения закона, установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Правда, в Законе не определены ни исключительные обстоятельства, ни продолжительность сокращенного срока рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста прокурору сообщается в письменной форме. Прокурору, принесшему протест, предоставлено право его отзыва.

Внесенное прокурором или его заместителем *представление об устранении нарушений закона* подлежит безотлагательному рас-

смотрению. В течение месяца со дня внесения представления соответствующий орган или должностное лицо обязаны письменно сообщить о принятых конкретных мерах по устранению допущенных нарушений. В подтверждение приводим приказ Федерального казначейства Министерства финансов РФ «О мерах по реализации представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12 апреля 2007 г. № 73/3-30-2007» № 113 от 11 мая 2007 г.¹

При наличии сведений о нарушении закона должностным лицом прокурор выносит мотивированное *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*, которое направляется уполномоченному органу или должностному лицу.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях должностных лиц прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме *предостережение о недопустимости нарушения закона*. В случае неисполнения требований, изложенных в объявленном предостережении, соответствующее должностное лицо может быть привлечено к ответственности «в установленном законом порядке» (ст. 25¹ ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Приведенное положение Закона не позволяет определить вид ответственности. Поэтому представляется целесообразной, например, замена формулировки «в установленном законом порядке» на «в случаях, установленных уголовным законодательством». В частности, в ст. 145¹ УК РФ, введенной в действие Федеральным законом «О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 145¹» от 17 февраля 1999 г. и в редакции от 6 июля 2007 г.², следовало бы предусмотреть положение о необходимости исполнения требований, изложенных в предостережении о недопустимости нарушения закона, как обязательное условие наступления уголовной ответственности.

9.3. Надзор за соблюдением прав и свобод личности

Понятие, предмет и субъекты надзора за соблюдением прав и свобод личности

С 1995 г. в законодательстве о прокуратуре предусмотрен новый вид прокурорского надзора: *надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина* (глава 2 ФЗ «О прокуратуре Российской Феде-

¹ В официальных источниках не публиковался.

² СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1255; 2007. № 31. Ст. 4000.

рации» от 17 января 1995 г., в ред. от 23 декабря 1998 г.). Отношение к этому виду надзора в юридической литературе неоднозначно. В некоторых учебниках данный вид прокурорского надзора вообще не рассматривается¹.

По мнению А.Х. Казариной, наличие «специальной главы, посвященной охране прав и свобод человека и гражданина, отражает реальные позитивные изменения в обществе, усиление правозащитной функции прокуратуры», вместе с тем «не ведет к появлению новой самостоятельной отрасли надзора. Скорее это подотрасль». Однако это не помешало цитируемому автору предусмотреть в другом учебнике самостоятельную главу «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»².

Появление данного вида прокурорского надзора предопределено достаточно распространенной *концепцией о приоритете прав и законных интересов личности по отношению к правам и интересам общества и государства*, выводимой из содержания ст. 2 Конституции РФ 1993 г. Однако систематическое толкование ряда норм этой же Конституции РФ (ст. 8, 17, 19, 55) позволяет нам отстаивать иную доктрину, а именно: *доктрину обеспечения баланса интересов личности, общества и государства*. Идея же приоритета личности, ее прав и свобод по отношению к интересам общества и государства, основанная на буквальном толковании лишь ст. 2 Конституции РФ, на наш взгляд, является такой же крайностью, как и *социалистическая доктрина приоритета государственных и общественных интересов над личными*.

Доктрина обеспечения баланса интересов личности, общества и государства, активно отстаивавшаяся доктором юридических наук, профессором Р.Х. Якуповым³, положена в основу данного учебника⁴. Что же касается обоснованности существования данного вида прокурорского надзора (а его существование мы не подвергаем сомнению. — *Авт.*), то его следует рассматривать не как приоритет

¹ Басков В.И. Указ. соч.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. С. 117, 142—158.

³ См.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 29, 244—245.

⁴ Большинство публикаций одного из авторов данного учебника (В.Н. Галузо) основано именно на этой доктрине (см., например: Галузо В.Н. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в системе права России (уголовно-процессуальные аспекты) / Защита прав личности и соблюдение законности органами внутренних дел: Материалы междунар. науч.-практ. конференции (10 декабря 1998 г.) М.: МЮИ МВД РФ, ЩИТ-М, 1999. С. 119—123; *Он же*. Система правоохранительных органов России: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000; *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна).

прав и законных интересов личности, а лишь как способ их выведения в ряд равноохраняемых интересов общества, государства и личности и как подтверждение формирования новой, суверенной, российской системы права.

Предложенное нами наименование «надзор за соблюдением прав и свобод личности» несколько отличается от наименования, содержащегося в Законе, — «**надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**». Это связано с недостаточной разработанностью в теории права понятий «права человека», «свободы человека», «права гражданина», «свободы гражданина» и предложением использовать термин «права и свободы личности» как объединяющий указанные понятия¹.

В соответствии с п. 1 ст. 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 23 декабря 1998 г.) **предметом** рассматриваемого вида прокурорского надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Перечень **субъектов** этого вида надзора аналогичен перечню субъектов общего надзора и уже рассматривался нами выше.

Средства прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности

При осуществлении своих полномочий прокуроры не подменяют государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод личности, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Помимо полномочий, осуществляемых в рамках общего надзора, прокурор также имеет и специально предусмотренные для данного вида надзора правомочия (п. 1 ст. 27 ФЗ от 18 октября 1995 г.):

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и обязанностей;

¹ См.: *Ростовщиков И.В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград: ВЮИ МВД РФ, 1997. С. 10, 24, 25, 92, 93.

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

В зависимости от характера совершенного правонарушения (преступление, административное правонарушение, деликт), сопряженного с нарушением прав и свобод человека и гражданина, прокурор или его заместитель соответственно возбуждает уголовное дело, производство об административном производстве, исковое производство.

Актами прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности являются протест и представление. *Протест* на акт, нарушающий права человека и гражданина, приносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые издали акт, либо обращается в суд. Иначе говоря, речь идет об альтернативном порядке реагирования прокурора. Прокурор и его заместитель вправе внести *представление* об устранении нарушений прав и свобод личности в тот орган или тому должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения.

Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» № 195 от 7 декабря 2007 г.¹ в «документах прокурорского реагирования» предписывается «излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. При необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на исполнение требований прокурора» (п. 16).

9.4. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием

Понятие, предмет и субъекты надзора за уголовно-разыскной деятельностью

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. наименование рассматриваемого нами вида прокурорского надзора выражено следующим образом: *надзор за исполнением за-*

¹ Законность. 2008. № 3. С. 44–48.

конов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29—31 главы 3).

Нами несколько видоизменено наименование данного вида прокурорского надзора, что предопределено использованием научных разработок теории оперативно-разыскной деятельности, а также устоявшихся положений уголовного процесса. Оперативно-разыскная деятельность и предварительное расследование (дознание и предварительное следствие) представляют самостоятельные виды государственной деятельности, урегулированные нормами разных отраслей права. Данное обстоятельство и позволило нам рассмотреть в отдельности надзор прокуратуры за уголовно-разыскной деятельностью и надзор прокуратуры за предварительным расследованием.

Не вызывает сомнений, что именование одной из отраслей права «теория оперативно-разыскной деятельности» представляется не вполне удачным. Это признают и сами специалисты «теории оперативно-разыскной деятельности», что, вероятно, побуждает их к активным научным исследованиям. Наибольший интерес представляют исследования А.Ю. Шумилова¹. Предложенное им наименование «уголовно-разыскное право» представляется более удачным с точки зрения формальной логики, однако с существенной оговоркой о недопустимости включения в эту отрасль права предметов иных отраслей права (в первую очередь уголовно-процессуального права).

В соответствии со ст. 29 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» *предметом надзора прокуратуры за уголовно-разыскной деятельностью* являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина, выполнение оперативно-разыскных мероприятий, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Что касается включения в предмет надзора «соблюдения прав и свобод человека и гражданина», то наше отношение к этому было высказано в предыдущем параграфе данной главы учебника. Исчерпывающий перечень оперативно-разыскных мероприятий (их 14) приведен в Федеральном законе «Об оперативно-разыскной деятельности» от 5 июля 1995 г.²: опрос³; наведение справок; сбор образцов для сравнительного исследования; проверочная закупка; исследование предметов и документов; наблюдение; отождествление личности; обследование помещений, зданий, сооружений,

¹ Шумилов А.Ю. Начала уголовно-розыскного права: Монография. М.: Издатель Шумилова И.И., 1998.

² СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

³ См.: *О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»*: ФЗ РФ от 4 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 233.

участков местности и транспортных средств; контроль почтовых отправок, телеграфных и иных сообщений; прослушивание телефонных переговоров; снятие информации с технических каналов связи; оперативное внедрение; контролируемая поставка; оперативный эксперимент (ст. 6).

Оперативно-разыскные мероприятия могут проводиться лишь при наличии *оснований*, исчерпывающий перечень которых также приведен в Законе (ст. 7). Таковыми, в частности, являются: наличие возбужденного уголовного дела; поручения процессуальных органов по уголовным делам; запросы иных органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность; постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц; запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов зарубежных государств, а также сведения о совершенных противоправных деяниях, о лицах, их совершивших, о скрывающихся от процессуальных органов лицах и о без вести пропавших лицах.

Оперативно-разыскные мероприятия, составляющие содержание оперативно-разыскной деятельности, осуществляются оперативными подразделениями органов безопасности (органы Федеральной службы безопасности, органы внешней разведки, федеральные органы государственной охраны), органов внутренних дел, таможенными органами (ст. 13)¹.

Порядок организации надзора за оперативно-разыскной деятельностью предусмотрен приказом Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением Федерального закона “Об оперативно-разыскной деятельности”» № 207 от 21 декабря 2007 г.² Пунктом 3 этого подзаконного нормативного правового акта предусмотрено, что в каждой прокуратуре должны быть определены лица, на которых возлагается «ведение делопроизводства по документам оперативно-разыскной деятельности».

Проверки исполнения Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» проводятся:

- 1) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- 2) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем реагировании на поручение следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определение суда по уголовным де-

¹ О перечисленных органах, объединенных в систему правоохранительных органов, см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. С. 17–20, 173–218, 240–288.

² Приказ в официальных источниках опубликован не был.

лам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований и поручений уполномоченного прокурора;

3) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего прокурора;

4) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

При наличии обращений о нарушении Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в ходе исполнения органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя и определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, проверки проводить уполномоченным прокурорам той прокуратуры, которой осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Оперативно-служебные документы (оперативные материалы) об осуществлении органами ФСБ РФ оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности истребовать только в случаях проведения проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан, свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства Российской Федерации.

В ходе надзорных мероприятий в Службе внешней разведки РФ и в органе внешней разведки Министерства обороны РФ изучать только те оперативно-служебные документы, которые связаны с обеспечением собственной безопасности указанных органов.

Уполномоченным прокурорам при осуществлении надзорных мероприятий *необходимо также проверять:*

1) законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения;

2) законность и обоснованность решений о проведении или прекращении оперативно-розыскных мероприятий, соблюдение установленных условий и порядка их проведения, а также использования результатов оперативно-розыскной деятельности;

3) соблюдение обязательности регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы;

4) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдение

недопустимости применения информационных систем и технических средств, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

5) наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков и прекращении ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-разыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-разыскной деятельности следователю, руководителю следственного органа, органа дознания или в суд;

6) соблюдение определенного Федеральным законом «Об оперативно-разыскной деятельности» перечня оперативно-разыскных мероприятий;

7) наличие оснований для проведения оперативно-разыскных мероприятий, в том числе тех, разрешения на которые даны судом;

8) своевременность уведомления судей органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, о проведении без разрешения судьи в случаях, не терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности государства, оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электронной, электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища; наличие оснований для проведения таких оперативно-разыскных мероприятий в экстренном режиме.

Законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, проверять исключительно при наличии жалоб граждан.

При осуществлении надзора иметь в виду, что сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, представляются прокурору только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Уполномоченный прокурор в ходе и по результатам проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных долж-

ностными лицами органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, *обязан*:

1) знакомиться с подлинными оперативно-служебными документами, включая дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-разыскных мероприятий, а также иные оперативно-служебные документы, необходимые для осуществления надзора за оперативно-разыскной деятельностью;

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

3) предъявлять письменные требования и давать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона;

4) решать вопрос об опротестовании незаконных и необоснованных постановлений руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, в том числе и о передаче результатов оперативно-разыскной деятельности следователю, дознавателю, руководителю следственного органа, органу дознания, в суд;

5) ставить вопрос об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователя (органа дознания) о возбуждении уголовного дела, вынесенных в порядке реализации результатов оперативно-разыскной деятельности;

6) решать вопрос об опротестовании противоречащих закону правовых актов руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность;

7) решать вопрос о внесении представлений об устранении нарушений закона, допущенных сотрудниками и должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, в которых требовать их отстранения от дальнейшего участия в проведении оперативно-разыскных мероприятий по конкретным делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам, а также требовать прекращения проведения оперативно-разыскных мероприятий, ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов;

8) при выявлении в ходе проверки повода и основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, ставить вопрос о вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства.

Приказ Генерального прокурора РФ № 207 от 21 декабря 2007 г., с изменениями от 27 февраля 2009 г.¹ включает три приложения: приложение 1 «Отчет о работе прокуроров по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности (ОРД)»; приложение 2 «Инструкция о порядке формирования отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (ОРД)»; приложение 3 «Инструкция об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам оперативно-розыскной деятельности». Указанная Инструкция устанавливает единую систему делопроизводства в Генеральной прокуратуре РФ, прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов и районов, военных, транспортных и иных специализированных прокуратурах по документам оперативно-разыскной деятельности, содержащей секретные сведения.

Сама Инструкция включает также три приложения: приложение 1 «Журнал учета поступивших и исполненных в прокуратуре документов (жалоб) по вопросам оперативно-розыскной деятельности», приложение 2 «Книга учета работы прокурора по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», приложение 3 «Примерная номенклатура нарядов (дел) по документам оперативно-розыскной деятельности».

Понятие, предмет и субъекты надзора за предварительным расследованием

Предварительное расследование — это вид государственной деятельности специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц по возбуждению и расследованию уголовных дел, регламентированной уголовно-процессуальным законодательством. В теории уголовного процесса принято различать две формы предварительного расследования: *предварительное следствие*, которое является урегулированной законом деятельностью органов предварительного следствия по производству процессуальных действий в целях раскрытия преступлений, и *дознание*, представляющее аналогичную (по форме) деятельность органов дознания.

Предварительное расследование осуществляется в рамках двух стадий уголовного процесса: *возбуждения уголовного дела* и *предварительного расследования*. Иногда в теории уголовного процесса они

¹ Первоначальный текст в официальных источниках не публиковался. Изменения опубликованы (см.: *Законность*. 2009. № 4. С. 56).

именуются досудебными стадиями. Именно предварительное расследование и составляет предмет надзора прокуратуры.

В ст. 29 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в частности, указано, что таковым является «соблюдение... установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях... проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими... дознание и предварительное следствие».

Приведенные положения детализированы приказом Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» № 136 от 6 сентября 2007 г.¹ В этом же контексте необходимо рассматривать и совместный приказ Генерального прокурора РФ и Министра внутренних дел РФ «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях» от 12 сентября 2006 г.² Само же предварительное расследование регламентировано уголовно-процессуальным законодательством, и в первую очередь УПК РФ. При этом могут возникать противоречия между равными по юридической силе правовыми актами: ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и УПК РФ. Возникающие противоречия должны разрешаться в пользу норм УПК РФ, специально созданных для регулирования уголовно-процессуальных отношений. Например, ограничивая предмет рассматриваемого вида прокурорского надзора законностью принимаемых решений, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» вступает в противоречие с нормами УПК РФ, относящими к предмету надзора не только законность принимаемых решений, но и их обоснованность (ст. 37).

Если какие-либо ситуации при осуществлении надзора прокуратуры за предварительным расследованием не урегулированы или урегулированы недостаточно полно нормами УПК РФ, применяются нормы ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»³.

Предварительное расследование может быть представлено совокупностью процессуальных действий: следственных, розыскных и иных, которые уполномочены осуществлять органы предварительного следствия и органы дознания, поэтому эти органы рассматриваются

¹ Законность. 2007. № 11.

² В официальных источниках не публиковался.

³ О надзоре прокуратуры за предварительным расследованием см. также: Якунов Р.Х., Батюк В.И., Галузо В.Н. Надзор прокурора и судебный контроль за исполнением законов в стадии предварительного расследования: Лекция. М.: МЮИ МВД РФ, 1998. С. 3—15.

нами в качестве *субъектов прокурорского надзора*. Исчерпывающий перечень органов предварительного следствия приведен в ст. 151 УПК РФ, в соответствии с которой предварительное следствие по уголовным делам производят: следователь Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, а также следователь органов внутренних дел, следователь органов Федеральной службы безопасности и следователь органов по контролю за оборотом наркотиков. В ст. 40 УПК РФ предусмотрен перечень органов дознания.

Средства прокурорского надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием

Полномочия прокурора по надзору за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием соответственно устанавливаются уголовно-разыскным законодательством (по нынешней терминологии, законодательством теории оперативно-разыскной деятельности. — *Авт.*) и уголовно-процессуальным законодательством, что закреплено в ст. 30 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. В этом смысле указанную норму следует рассматривать как бланкетную, что позволяет нам непосредственно обратиться к обозначенным отраслям российского права.

Полномочия по надзору за уголовно-разыскной деятельностью в соответствии со ст. 2 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. осуществляются Генеральным прокурором РФ и управомоченными им прокурорами. По требованию указанных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-разыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты о порядке проведения оперативно-разыскных мероприятий.

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

Полномочия прокурора как органа надзора за предварительным расследованием предусмотрены в УПК РФ. Эти полномочия (как, впрочем, и полномочия при осуществлении иных видов прокурор-

ского надзора) имеют властно-распорядительный характер. Они позволяют не только выявить допущенные нарушения закона, но и быстро устранить их¹.

В соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор в пределах своей компетенции *уполномочен*:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;
- давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;
- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решения в соответствии с УПК РФ;
- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;
- рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;
- участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о

¹ Подробнее о надзоре прокуратуры за предварительным расследованием см.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 290—291, 387—400.

производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ;

- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
- отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;
- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;
- передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;
- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;
- утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу;
- возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков;
- осуществлять иные полномочия.

Приведенный перечень полномочий не является исчерпывающим.

При осуществлении надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием используются практически все акты прокурорского надзора, за исключением предостережения о недопустимости нарушения закона. Наиболее распространенными являются *постановления* и *письменные указания* прокурора. Нередко прокуроры вносят представления в связи с обнаруженными нарушениями закона, допущенными органами предварительного расследования и оперативными

ми подразделениями органов, уполномоченных на проведение оперативно-разыскных мероприятий. К актам прокурорского надзора относится и такая форма, как *согласие (санкция, утверждение)*, выражаемое в виде резолюции прокурора на процессуальных документах органа дознания. В этих документах обычно содержатся решения о производстве тех следственных действий, которые существенно затрагивают конституционные права и свободы граждан, либо решения об избрании мер уголовно-процессуального принуждения.

9.5. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы

Понятие, предмет и субъекты надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» этот вид прокурорского надзора именуется следующим образом: *надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу* (ст. 32—34 главы 4).

По сравнению с приведенным наименованием наше наименование данного вида прокурорского надзора несколько изменено, что обусловлено реформированием уголовно-исполнительного законодательства¹. Попытку рассматривать данный вид надзора как «надзор за исполнением законов администрацией пенитенциарных учреждений» предпринимал Ю. Скуратов².

В соответствии со ст. 32 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предметом рассматриваемого вида прокурорского надзора являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых (ныне — в учреждениях уголовно-исполнительной системы) и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание, и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных

¹ Подробнее о реформировании уголовно-исполнительного законодательства, составляющего правовую основу организации и деятельности уголовно-исполнительной системы, см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорока, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 301—316.*

² *Скуратов Ю.* Указ. соч. С. 13.

под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Иначе говоря, *предмет надзора* структурно представляет совокупность трех элементов, к рассмотрению которых мы и переходим. В данном случае речь идет об ограничении предмета надзора, а именно: помимо законности помещения лиц в соответствующие учреждения учитывается и его обоснованность, что предусмотрено процессуальным законодательством. Перечни мест содержания под стражей и лиц, в них содержащихся, установлены Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 21 июня 1995 г.¹

В предмете надзора мы условно выделяем три элемента.

Первый элемент — законность содержания лиц в специально предназначенных местах при применении мер принудительного характера. В соответствии со ст. 90 Уголовного кодекса РФ от 24 мая 1996 г.² несовершеннолетнему, впервые совершившему преступление небольшой или средней тяжести, может быть назначена судом принудительная мера воспитательного характера — передача под надзор специализированного государственного органа. Правовая основа применения данной принудительной меры воспитательного характера закреплена в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 21 мая 1999 г. с изменениями и дополнениями³.

Второй элемент — комплекс прав и обязанностей, которыми наделяются подозреваемый, обвиняемый, подсудимый и осужденный при применении к ним мер уголовно-процессуального принуждения и иных мер.

Права и обязанности перечисленных лиц установлены в упоминавшемся выше Федеральном законе «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 21 июня 1995 г.⁴, в Правилах внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177; 2001. № 3. Ст. 216; 2003. № 28. Ст. 2880; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; № 49. Ст. 4849; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 25; № 17. Ст. 1485; 2006. № 2. Ст. 174; 2007. № 27. Ст. 3215; № 30. Ст. 3808; № 31. Ст. 4011; № 49. Ст. 6070; 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3616; 2009. № 42. Ст. 4861.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759. Относительно данного ФЗ от 21 июня 1995 г. принято постановление КС РФ № 20-П от 29 ноября 2010 г. (см.: *РГ*. 2010. 17 декабря).

внутренних дел, утвержденных приказом министра внутренних дел РФ № 950 от 22 ноября 2005 г.¹, а также в Уголовно-исполнительном кодексе РФ и многочисленных ведомственных нормативных правовых актах.

Третий элемент — порядок обеспечения законности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, установленный ст. 44 УК РФ. В теории уголовного права при классификации видов наказаний обычно выделяют «наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества», к которым относят следующие: штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград; обязательные работы; исправительные работы; ограничение по военной службе; ограничение свободы; содержание в дисциплинарной воинской части². То есть из 12 видов наказаний восемь отнесены к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества.

В качестве *субъектов* нами рассматриваются учреждения и органы, исполняющие наказания, перечень которых приведен в ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 18 декабря 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями)³. Правда, имеется одно исключение, касающееся судов, исполняющих наказания в виде штрафа, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград. Деятельность судов, составляющая содержание судебной власти, не является предметом прокурорского надзора, поэтому суды не рассматриваются нами в качестве субъектов данного вида надзора прокуратуры.

К субъектам относятся уголовно-исполнительные инспекции, исполняющие наказания в виде обязательных и исправительных работ и являющиеся учреждениями уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ⁴.

¹ БНА РФ. 2005. № 51. С. 21—48; 2007. № 21. С. 199; *РГ*. 2007. 8 июня; 2008. 9 июля; 2009. 18 ноября.

² См.: *Уголовное право: Учебник* / Под общ. ред. Л.Д. Гаухмана, Л.М. Колодкина, С.В. Максимова. М.: Юриспруденция, 1999. С. 199, 200.

³ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2001. № 11. Ст. 1002; 2003. № 50. Ст. 4847; 2006. № 3. Ст. 276.

⁴ См.: *Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности: Постановление Правительства РФ № 729 от 16 июня 1997 г. (в ред. от 20 февраля 1999 г.)* // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2947; 1999. № 10. Ст. 1228; 2010. № 14. Ст. 1655.

Средства прокурорского надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы

Полномочия прокурора за исполнением законов закреплены в ст. 33 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, прокурор *вправе*: посещать в любое время без исключения любые органы и учреждения уголовно-исполнительной системы; опрашивать лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, в том числе содержащими сведения конфиденциального характера; требовать от должностных лиц органов и учреждений уголовно-исполнительной системы создания условий, обеспечивающих права лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; проверять соответствие федеральному законодательству ведомственных нормативных правовых актов (приказов, распоряжений, постановлений) органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; требовать объяснений от должностных лиц; отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение законов на лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

При выявлении отсутствия оснований содержания лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы прокурор или его заместитель немедленно освобождают таких лиц, о чем составляется постановление.

При осуществлении надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы используются практически все акты прокурорского надзора. Наиболее распространенными являются *протест, представление и постановление*.

9.6. Надзор за исполнительным производством

Понятие, предмет и субъекты надзора за исполнительным производством

Федеральным законом от 23 декабря 1998 г.¹ п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» был дополнен новым, пятым, абзацем следующего содержания: «надзор за исполнением законов судебными приставами». А именно, с 17 февраля 1999 г. (момент вступления в силу ФЗ от 23 декабря 1998 г. в связи с первым официальным опубликованием в газете — «Российская газета») перечень видов прокурорского надзора расширился еще на один вид. Однако в указанном Законе не определены ни предмет, ни полномочия, ни акты нового вида прокурорского надзора.

Наименование нового вида прокурорского надзора нами несколько видоизменено, что предопределено состоянием теории и законодательства. В частности, наименование надзора, сформулированное в Законе, не охватывает некоторых субъектов (например, старшего су-

¹ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

дебного пристава). Деятельность судебных приставов осуществляется в форме исполнительного производства. Что же касается «обеспечения установленного порядка деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов», то это направление деятельности судебных приставов не соответствует концепции разделения государственной власти на три самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Деятельность судебных органов должна осуществляться самостоятельно, без участия каких-либо иных органов власти, в том числе и органов исполнительной ветви власти, к каковым принадлежит служба судебных приставов¹.

Таким образом, *предметом* рассматриваемого вида надзора является исполнительное производство службы судебных приставов. Исполнительное производство — это исполнение судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также других органов, которым при осуществлении своих полномочий законом предоставлено право возлагать на граждан, организации и бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий².

Предмет данного вида прокурорского надзора детализирован в указании Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» № 155/7 от 12 мая 2009 г.³, в соответствии с которым прокуратура осуществляет надзор за следующим:

- исполнением законов и законностью правовых актов — в части соблюдения закона при осуществлении судебными приставами своих функций как при обеспечении установленного порядка деятельности судов, так и при исполнении судебных актов и актов других органов;
- исполнением законов, регламентирующих возбуждение исполнительного производства;
- законностью постановлений судов по гражданским делам — в части соответствия законам постановлений судов общей юрисдикции по вопросам исполнительного производства.

¹ Подробнее см.: *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. С. 274—275.

² См.: *Об исполнительном производстве*: ФЗ РФ от 14 сентября 2007 г. (в ред. от 25 апреля 2008 г., от 26 декабря 2008 г., от 30 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849; 2008. № 20. Ст. 2251; 2009. № 1. Ст. 14; 2010. № 31. Ст. 4182.

³ В официальных источниках не публиковался.

В качестве *субъектов* надзора за исполнительным производством рассматриваются должностные лица (судебные приставы, старшие судебные приставы, главные судебные приставы) службы судебных приставов, организация которой урегулирована Федеральным законом «О судебных приставах» от 4 июня 1997 г., в редакции от 11 июня 2004 г. (ст. 5)¹.

Средства прокурорского надзора за исполнительным производством

Предусмотрев новый вид прокурорского надзора, законодатель не определил ни полномочий прокурора по его осуществлению, ни акты прокурорского реагирования.

Нам представляется, что в данном случае следует применять аналогию закона, а именно: руководствоваться положениями главы 1 (ст. 21—25) ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», что предопределяется принадлежностью самой службы судебных приставов к Министерству юстиции РФ как органу исполнительной ветви власти. При этом, конечно, должны учитываться особенности законодательства при осуществлении исполнительного производства.

Возникающие противоречия между нормативными правовыми актами с равной юридической силой разрешаются в пользу ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» как акта, специально предназначенного для регулирования деятельности прокуратуры. Иной позиции придерживается, например, М.В. Мешков, рассматривая правомочие прокурора «об истребовании действующего, т.е. не приостановленного и не оконченного, исполнительного производства»².

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимать под надзором прокуратуры?
2. Какие понятия используются для определения содержания прокурорского надзора?
3. В чем отличия между объектом и предметом прокурорского надзора?
4. Что понимать под средствами прокурорского реагирования?
5. Почему в теории прокурорского надзора (прокурорского права) один из видов прокурорского надзора называют «общим надзором»?
6. Каково ваше отношение к использованию вместо термина «общий надзор» иного термина — «надзор за административно-распорядительной деятельностью»?
7. Каков предмет надзора за административно-распорядительной деятельностью?

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2004. № 27. Ст. 2711; 2004. № 27. Ст. 2711.

² См.: *Настольная книга судебного пристава*: Справ.-метод. пособие / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: БЕК, 2000. С. 80.

8. Включается ли деятельность по исполнению законов Президентом РФ, Правительством РФ, Правительством г. Москвы в предмет надзора за административно-распорядительной деятельностью?
9. Каковы субъекты надзора за административно-распорядительной деятельностью?
10. Каковы средства надзора за административно-распорядительной деятельностью?
11. Каков порядок и правовые последствия объявления прокурором предостережения о недопустимости нарушений закона?
12. В чем отличие надзора за соблюдением прав и свобод личности, названного так в данном учебнике, от его определения в законодательстве?
13. С какого времени и почему законодательством Российской Федерации о прокуратуре предусмотрен надзор за соблюдением прав и свобод личности?
14. Что является предметом надзора за соблюдением прав и свобод личности?
15. Каковы средства прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности?
16. В чем отличие надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием, названного так в данном учебнике, от его определения в законодательстве?
17. Что является предметом надзора за уголовно-разыскной деятельностью?
18. Каков предмет надзора за предварительным расследованием?
19. Каковы субъекты надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием?
20. Каковы средства прокурорского надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием?
21. В чем отличие надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы, названного так в данном учебнике, от его определения в законодательстве?
22. Что является предметом надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы?
23. Каковы субъекты надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы?
24. Каковы средства прокурорского надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы?
25. В чем отличие надзора за исполнительным производством, названного так в данном учебнике, от его определения в законодательстве?
26. С какого времени и почему законодательством Российской Федерации о прокуратуре предусмотрен надзор за исполнительным производством?
27. Что является предметом надзора за исполнительным производством?
28. Каковы субъекты надзора за исполнительным производством?
29. Каковы средства прокурорского надзора за исполнительным производством?

Модульная программа к главе 9
«Надзор прокуратуры за исполнением законов»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Надзор за административно-распорядительной деятельностью</i>	<i>Надзор за соблюдением прав и свобод личности</i>	<i>Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием</i>	<i>Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы</i>	<i>Надзор за исполнительным производством</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 10

Уголовное преследование прокуратурой

10.1. Уголовное преследование: понятие и значение

В соответствии со ст. 1 (абз. седьмой п. 2) ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет *уголовное преследование*, которое рассматривается нами *как одна из функций прокуратуры*. Обычно в учебной юридической литературе данная функция не рассматривается, что, вероятно, обусловлено включением ст. 31 «Расследование преступлений органами прокуратуры» в главу 3 «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие». Исключением является позиция В.Б. Ястребова, относящего «функцию уголовного преследования» к прочно закрепившимся за прокуратурой функциям.

В данной части Закон, по нашему мнению, нуждается в корректировке, а именно: из главы 3 раздела III следует исключить ст. 31 и поместить ее в раздел I; положения абз. седьмого п. 2 ст. 1 и ст. 31 следует рассматривать как бланкетные нормы, ибо в них указано, что уголовное преследование осуществляется прокуратурой в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Под уголовно-процессуальным законодательством понимается в первую очередь УПК РФ 2001 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Прежде чем приступить к анализу уголовно-процессуального законодательства, необходимо обратиться к теории уголовного процесса в целях определения понятия уголовного преследования и его значения. Субъекты уголовного процесса (в том числе и прокурор) выполняют определенные процессуальные действия, объединяемые по признаку их направленности на ход и исход уголовного дела. Основные направления этой деятельности субъектов уголовного процесса к ходу и исходу уголовного процесса принято именовать *уголовно-процессуальными функциями*. Несмотря на многообразие позиций по поводу количества уголовно-процессуальных функций, все они могут быть сведены к трем: *уголовное преследование (обвинение)*, *защита* и *разрешение уголовного дела*¹.

¹ Подробнее см.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 34—36.

Хотя в действующем уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации и продекларирована доктрина о разделении процессуальных функций обвинения, защиты и разрешения дела с возложением их на отдельные органы публичной власти, т.е. следователя, орган дознания, дознавателя, прокурора и суда (ч. 2 ст. 15 УПК РФ), однако процессуальные органы (в том числе и следователь Следственного комитета Российской Федерации) продолжают совмещать перечисленные нами уголовно-процессуальные функции. Отсюда значимость функции уголовного преследования для обнажения одного из важнейших критериев сущности реальной формы уголовного процесса и признания его либо состязательным, либо разыскным (инквизиционным), либо смешанным.

В УПК РФ впервые дано разъяснение термина «уголовное преследование», имеющего следующее содержание: «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения (в том числе прокурором. — *Авт.*) в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5).

Осуществление функции уголовного преследования возложено на органы уголовного преследования — прокурора, следователя, дознавателя и орган дознания.

10.2. Содержание уголовного преследования

Уголовное преследование в полном объеме осуществляют органы предварительного следствия, исчерпывающий перечень которых приведен в ст. 151 УПК РФ. Действующее уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации предусматривает следующие *виды органов предварительного следствия*:

- 1) следователь Следственного комитета Российской Федерации;
- 2) следователь органов внутренних дел;
- 3) следователь органов Федеральной службы безопасности;
- 4) следователь органов по контролю за оборотом наркотиков.

Органы предварительного следствия *различаются в соответствии со своей компетенцией по рассмотрению тех или иных уголовных дел*, иначе говоря, соответственно своей подследственности. В теории уголовного процесса правила подследственности относятся к общим условиям производства предварительного расследования¹. **Подследственность** — *предусмотренная законом принадлежность уголовного дела к ведению определенного органа предварительного следствия*.

¹ Подробнее см.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 301—315.

Анализ ст. 151 УПК РФ, являющейся базовой статьей, посвященной правилам подследственности с разной и равной юридической силой, и иных положений других правовых актов, позволяет распределять уголовные дела между разноименными органами предварительного следствия: подследственность следователей Следственного комитета Российской Федерации, подследственность следователей органов Федеральной службы безопасности, подследственность следователей органов внутренних дел и подследственность следователей органов по контролю за оборотом наркотиков. В свою очередь, подследственность разноименных органов предварительного следствия также может типологизироваться. Например, подследственность следователей Следственного комитета Российской Федерации подразделяется следующим образом:

- *исключительная подследственность* — уголовные дела о преступлениях, указанных в подп. «в» ч. 2 ст. 151 УПК РФ;
- *факультативная подследственность* — по всем другим преступлениям в случае поручения о том прокурора.

Расследование уголовных дел производится следователем единолично. Если уголовное дело возбуждено самим следователем и принято им к своему производству, то составляется единое постановление (постановление о возбуждении уголовного дела и принятии его к своему производству). В случае же принятия производства уголовного дела, возбужденного другим процессуальным органом, следователь выносит отдельное постановление (постановление о принятии уголовного дела к производству). Копии этих постановлений незамедлительно, но не позднее 24 часов, направляются прокурору (ст. 146, 156 УПК РФ).

В случае сложности уголовного дела или его большого объема предварительное следствие может вестись следственной группой. Решение об этом вправе принять руководитель следственного органа. Руководитель следственной группы принимает уголовное дело к своему производству и руководит действиями других следователей (ст. 163 УПК РФ).

При расследовании уголовных дел все решения о его направлении и производстве следственных действий следователь принимает самостоятельно и несет полную ответственность за их законное и своевременное исполнение (ст. 38 УПК РФ). В случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора (ч. 3 ст. 38 УПК). В этом суть *процессуаль-*

ной независимости следователя, которую следует отличать от его *процессуальной самостоятельности*.

Осуществляя уголовное преследование, следователи Следственного комитета Российской Федерации выполняют **следственные действия**. Исчерпывающий перечень следственных действий установлен уголовно-процессуальным законодательством и включает следующие их виды: осмотр; задержание подозреваемого; допрос; очная ставка; обыск; выемка; освидетельствование; предъявление для опознания; следственный эксперимент; получение образцов для сравнительного исследования; эксгумация трупа; назначение экспертизы; контроль и запись переговоров¹; наложение ареста на почтово-телеграфные отправления; наложение ареста на имущество².

Из 15 обозначенных следственных действий 10 одновременно являются *мерами уголовно-процессуального принуждения*. К их числу относятся: задержание подозреваемого; обыск; выемка; отображение образцов для сравнительного исследования; освидетельствование; эксгумация трупа; экспертиза; контроль и запись переговоров; наложение ареста на почтово-телеграфные отправления; наложение ареста на имущество.

Принудительный характер следственного действия выражается в ограничении прав, свобод и законных интересов граждан и других лиц (право на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища и т.д.).

В целях усиления гарантий законности и обоснованности избираемых правоограничений Закон предписывает предварительное получение санкции прокурора, решение судьи либо последующее осуществление проверки со стороны контрольно-надзорных органов. Всякое следственное действие предполагает наличие *цели, основания, условия и процессуального порядка его производства*.

После получения достаточных доказательств следователь Следственного комитета Российской Федерации привлекает лицо в качестве обвиняемого, т.е. совершает процессуальное действие, выражающееся в вынесении соответствующего постановления о привлечении лица к уголовной ответственности (постановление о привлечении в качестве обвиняемого), с целью определения правового

¹ Данное следственное действие впервые было предусмотрено ст. 174¹, введенной в УПК РСФСР Федеральным законом от 21 февраля 2001 г. (СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1140). Ранее оно именовалось как прослушивание телефонных и иных переговоров.

² Подробнее о следственных действиях см.: *Якунов Р.Х., Галузо В.Н.* Указ. соч. С. 315—340.

статуса лица, по поводу действий которого ведется уголовное дело (ст. 171 и 172 УПК РФ).

Заключительным этапом предварительного следствия является его окончание путем составления следующих процессуальных документов:

- обвинительного заключения (ст. 158, 215—220 УПК РФ);
- обвинительного акта (ст. 225, 226 УПК РФ);
- постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера (ст. 158, 439 УПК РФ);
- постановление о прекращении уголовного дела (ст. 24—28, 158, 212, 213, 225, 226, 439 УПК РФ).

В случае получения достаточных доказательств, подтверждающих наличие фактических обстоятельств, влекущих применение мер уголовного наказания к обвиняемому за совершенное преступление, и отсутствие обстоятельств, вызывающих прекращение или приостановление уголовного дела, следователь прокуратуры оканчивает предварительное следствие путем составления обвинительного заключения.

Обвинительное заключение — процессуальный документ, в котором подводятся итоги предварительного следствия, излагаются установленные по уголовному делу фактические и юридические основания уголовной ответственности и наказания обвиняемого, формулируется обвинение и делается вывод о направлении уголовного дела на рассмотрение суда. После составления и подписания обвинительного заключения следователем уголовное дело направляется прокурору (ч. 6 ст. 220 УПК РФ).

При поступлении уголовного дела с обвинительным заключением от органа расследования прокурор или его заместитель в течение двух суток принимает по нему одно из решений:

- об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд;
- о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта со своими письменными замечаниями и в случае необходимости продления срока дознания до десяти суток в первом случае и до трех суток во втором случае;
- о прекращении уголовного дела;
- о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия (ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

Обвиняемому вручается копия обвинительного заключения с приложениями. Копии обвинительного заключения вручаются также защитнику и потерпевшему, если они об этом ходатайствуют (ч. 2 ст. 222 УПК РФ).

При поступлении от дознавателя уголовного дела с *обвинительным актом* прокурор принимает одно из следующих решений:

- об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;
- о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта со своими письменными указаниями и в случае необходимости о продлении срока дознания до десяти суток;
- о прекращении уголовного дела;
- о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия (ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое (ч. 2 ст. 226 УПК РФ).

Копия обвинительного акта вручается обвиняемому, его защитнику и потерпевшему (ч. 3 ст. 226 УПК РФ).

Уголовное преследование по конкретному уголовному делу *вправе осуществлять прокурор*. В качестве субъекта уголовного процесса прокурор осуществляет в досудебных стадиях уголовного процесса (стадия возбуждения уголовного дела и стадия предварительного расследования) обязанности по надзору за предварительным следствием. УПК РСФСР не определял (это относится и к УПК РФ) полномочий прокурора при личном ведении предварительного следствия по уголовному делу. В п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также в ч. 2 ст. 31 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурору лишь предоставлено правомочие личного расследования уголовных дел. Решение данного вопроса представляется важным для правоприменительной практики. В частности, это касается применения мер уголовно-процессуального принуждения, например задержания подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ. Вправе ли прокурор в этом случае уведомлять о произведенном задержании вышестоящего прокурора? По нашему мнению, прокурор, осуществляя уголовное преследование, пользуется всей полнотой своих полномочий, а не только полномочиями следователя. В этом смысле следует согласиться с мнением А.М. Ларина¹.

Уголовное преследование регулируется не только уголовно-процессуальным законодательством (в первую очередь УПК РФ), но и принимаемыми в соответствии с ним подзаконными нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ.

В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» № 136 от 6 сентября 2007 г.²

¹ Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1988. С. 132—134, 139.

² Законность. 2007. № 11.

не проведено разграничения между двумя самостоятельными функциями прокуратуры: надзором и уголовным преследованием. Целый ряд положений названного приказа (например, положения, закрепленные в п. 2.2—2.7) регламентируют полномочия прокурора только при осуществлении уголовного преследования. Более того, в п. 2 приказа Генерального прокурора РФ № 136 от 6 сентября 2007 г. прокурор поименован «руководителем уголовного преследования». Анализ положений приказа № 136 от 6 сентября 2007 г. позволяет нам высказать суждение о том, что предпочтительным для данного приказа было бы следующее название: «Об организации уголовного преследования прокуратурой на досудебных стадиях уголовного производства».

Не утратили своей актуальности и приказ Генерального прокурора РФ № 115 от 4 августа 2000 г.¹, а также совместный приказ Генерального прокурора РФ (№ 80) и министра внутренних дел (№ 725) «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях» от 12 сентября 2006 г.²

Представляется важным для предупреждения нарушений процессуальных сроков при осуществлении уголовного преследования указать и на приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» № 276 от 12 июля 2010 г.³

Анализ подзаконных нормативных правовых актов об уголовном преследовании прокуратурой позволил обнаружить еще одну проблему, в большей мере связанную с иной функцией прокуратуры (участие в правотворчестве). Речь идет о неопубликовании большинства подзаконных нормативных правовых актов Генерального прокурора РФ в официальных источниках. На это же обратил внимание и Верховный Суд РФ. Так, решением названного высшего судебного органа общей юрисдикции № ГКПИ 98—798 от 30 марта 1999 г.⁴ было признано «недействующим и подлежащим применению» указание Генерального прокурора РФ «Об изменении порядка исчисления срока предварительного следствия при соединении нескольких уголовных дел» от 18 сентября 1996 г. № 55/15 (в ред. от 30 марта 1999 г.).

Причиной столь беспрецедентного и неблагоприятного для прокуратуры Российской Федерации решения послужило то, что оно

¹ См.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Т. 1. С. 312, 313.

² В официальных источниках не публиковался.

³ *Законность*. 2010. № 10. С. 64—66.

⁴ См.: *Бюллетень ВС РФ*. 2000. № 10. С. 12, 13.

было «не опубликовано официально для всеобщего сведения». Вероятно, по этой причине впоследствии был принят приказ Генерального прокурора РФ «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер» № 10 от 20 марта 2002 г.¹

В соответствии с п. 1 названного приказа только одно средство массовой информации — журнал «Законность» — было признано в качестве источника официального опубликования «организационно-распорядительных документов». Впредь в журнале «Законность» должны публиковаться все подзаконные нормативные правовые акты прокуратуры Российской Федерации, которые, по ее мнению, носят «нормативно-правовой характер» и затрагивают «права, свободы и обязанности человека и гражданина, кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера». Однако сам приказ Генерального прокурора РФ № 10 от 20 марта 2002 г. так и не был опубликован в официальном источнике.

Вопросы для самоконтроля

1. Как регулируется уголовное преследование Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»?
2. Что понимается под уголовно-процессуальной функцией?
3. Каково количество уголовно-процессуальных функций?
4. Как определяется понятие «уголовное преследование» в действующем уголовно-процессуальном законодательстве?
5. На кого возложено осуществление функции уголовного преследования?
6. Что понимается под подследственностью?
7. Какова подследственность следователя Следственного комитета Российской Федерации?
8. Каковы виды подследственности следователя Следственного комитета Российской Федерации и в чем состоят их отличия?
9. Что понимается под процессуальной самостоятельностью и процессуальной независимостью органов предварительного следствия?
10. Что понимается под следственным действием?
11. Каков перечень следственных действий?
12. В чем суть свойства принудительности следственных действий?
13. Каков перечень принудительных следственных действий?
14. Каковы виды окончания предварительного следствия?

¹ См.: *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. С. 72—73.

15. В чем процессуально-правовое значение обвинительного заключения (обвинительного акта)?
16. Какие вопросы подлежат разрешению прокурором по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом)?
17. Какие виды решений вправе принять прокурор по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом)?
18. Каковы правовые последствия направления прокурором уголовного дела в суд в порядке ст. 222 УПК РФ?
19. Каково практическое значение непосредственного осуществления уголовного преследования прокурором?
20. Каковы полномочия прокурора, лично осуществляющего уголовное преследование?
21. Известен ли вам официальный источник опубликования нормативных правовых актов Генерального прокурора РФ? Каковы правовые последствия неопубликования их в этом источнике?

Модульная программа к главе 10 «Уголовное преследование прокуратурой»

Основные характеристики	Процессуальность деятельности прокурора на стадии возбуждения уголовного дела	Процессуальная деятельность прокурора на стадии подготовки уголовного дела к судебному разбирательству	Процессуальная деятельность прокурора на стадии судебного разбирательства	Процессуальная деятельность прокурора на стадии апелляции и кассационного производства	Процессуальная деятельность прокурора на стадии исполнения приговора	Процессуальная деятельность прокурора на стадии надзора	Процессуальная деятельность прокурора на стадии производства по вновь открывшимся обстоятельствам	Процессуальная деятельность прокурора на стадии производства по вновь открывшимся обстоятельствам
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование								

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 11

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

11.1. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: понятие и содержание

Проблемы борьбы с преступностью рассматриваются практически всеми специальными юридическими учебными дисциплинами. Что касается курса «Прокурорский надзор» — одной из таких учебных дисциплин, то здесь изначально прокуратура рассматривалась в качестве координирующего органа по борьбе с преступностью. Например, в первом советском учебнике «Прокурорский надзор» содержалась глава IX «Координирующая работа государственных органов и общественных организаций по борьбе с преступностью и нарушениями законности»¹. В последующем эта глава, подготовленная тем же автором (В.К. Звирбуль), а также ее порядковый номер менялись: «Координация работы прокуратуры, других государственных органов и общественных организаций по борьбе с преступностью и нарушениями законности» (глава III), «Координация мероприятий по борьбе с преступностью и нарушениями законности» (глава IV), «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями» (глава V)².

В теории советского периода по проблеме борьбы с преступностью отчетливо выражены две основные черты:

- стремление обосновать «массовость» борьбы с преступностью, что означает участие в этой борьбе всех государственных органов и негосударственных органов;

¹ *Прокурорский надзор в СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов* / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 1966. С. 302—321.

² *Прокурорский надзор в СССР: Учебник* / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 1969. С. 87—105; *Прокурорский надзор в СССР: Учебник*. — 3-е изд., испр. и доп. / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 1973. С. 93—108; *Прокурорский надзор в СССР: Учебник* / Под ред. Б.А. Галкина. М.: Юридическая литература, 1982. С. 80—96.

- утверждение о том, что борьба с преступностью в этот период проводилась в СССР в целях «сокращения» и даже «ликвидации этого социального явления»¹.

Особой позиции по проблемам борьбы с преступностью придерживается В.С. Зеленецкий. Им впервые (еще в советский период) была разработана *концепция общей теории борьбы с преступностью*. В частности, было определено «место общей теории борьбы с преступностью в системе правовых наук и учебных дисциплин», а также сделан «вывод о необходимости существования в структуре советской правовой науки относительно самостоятельного блока знаний о закономерностях борьбы с преступностью, образующих содержание общей для всех правоохранительных органов и системы специальных (частных) наук (уголовного права, криминологии, уголовного процесса, исправительно-трудового права и др.) теории борьбы с преступностью»².

К сожалению, идеи В.С. Зеленецкого не были востребованы в достаточной мере. В теории не выработано единого подхода к решению проблем по борьбе с преступностью, что негативно сказывается и на правоприменительной практике. Реформирование соответствующего законодательства осуществляется непоследовательно, обнаруживаются противоречия между правовыми актами, регулируемыми однородные общественные отношения. На эти и другие факторы, определяющие состояние «криминальной ситуации в России», указывают и авторы одной из научных разработок³.

Разумеется, изложенное не освобождает нас от выработки собственного подхода к определению понятия и содержания координации деятельности по борьбе с преступностью, к чему непосредственно мы и приступаем. Прежде чем что-либо координировать, требуется определить *предмет координации*. Деятельность по борьбе с преступностью, составляющая этот предмет, регулируется уголовно-процессуальным законодательством и поэтому может быть представ-

¹ См.: *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юридическая литература, 1971. С. 58, 59. Здесь же обращаем внимание читателей и на то, что подобные задачи обнаруживаются и в законодательстве Российской Империи (см., например: *Об искоренении воров и разбойников и об удержании беглецов: Именной указ от 7 июня 1731 г.* // ПСЗ РИ—1. Т. VIII. № 5774; *Об учреждении беспрепятственных разъездов для искоренения разбоев в Московской губернии: Именной указ, «объявленный Военной Коллегии Генерал-Адъютантом Ушаковым» 5 октября 1732 г.* // ПСЗ РИ—1. Т. VIII. № 6212).

² *Зеленецкий В.С.* Концептуальные основы общей теории борьбы с преступностью: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харьков, 1989. С. 2—8.

³ См.: *Основы государственной политики борьбы с преступностью в России: Теоретическая модель.* М.: НОРМА, 1997. С. 7—23.

лена как уголовное преследование, осуществляемое в формах дознания и предварительного следствия. Подобный прием позволяет нам исчерпывающим образом определить, какие правоохранительные органы осуществляют деятельность по борьбе с преступностью.

По нашему мнению, такую деятельность осуществляют: органы Федеральной службы безопасности, относящиеся к системе органов безопасности; следственные подразделения органов внутренних дел, командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений; система органов по контролю за оборотом наркотиков; подразделения таможенных органов; учреждения уголовно-исполнительной системы, относящиеся к системе органов юстиции¹.

Таким образом, с известными оговорками, мы можем сказать, что деятельность по борьбе с преступностью осуществляют только *пять видов правоохранительных органов*:

- органы безопасности;
- органы внутренних дел;
- органы по контролю за оборотом наркотиков;
- таможенные органы;
- органы юстиции.

Следует обратить внимание и на такой вид государственной деятельности, как оперативно-разыскная деятельность. Перечень органов, ее осуществляющих, исчерпывающим образом установлен Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. Обозначенные в Законе органы фактически охватываются перечнем правоохранительных органов, приведенных нами.

Иной подход к определению перечня правоохранительных органов «в сфере борьбы с преступностью» использован В.П. Рябцевым — одним из авторов упоминавшегося нами учебника: на основе перечня «правоохранительные функции по борьбе с преступностью». Ошибочность подобного подхода обнаруживается уже в том, что в перечне «правоохранительных функций по борьбе с преступностью» оказалось «правосудие по делам о преступлениях», которое, как известно, вправе осуществлять только судебные органы². Но суд не относится к правоохранительным органам, осуществляющим борьбу с преступностью.

Все обозначенные нами правоохранительные органы, осуществляющие деятельность по борьбе с преступностью, являются госу-

¹ Подробнее об уголовном преследовании перечисленными правоохранительными органами см.: *Якупов Р.Х., Галузо В.Н.* Указ. соч. С. 131—140, 281—283, 293—301.

² *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под ред. А.А. Чувилова. С. 300, 301.

дарственными органами, относящимися к исполнительной ветви власти. Каждый из них представляет систему элементов, взаимосвязи которых имеют *субординационный* характер. Помимо внутренних взаимосвязей существуют и внешние связи между отдельными видами правоохранительных органов. В последнем случае характер связи уже иной — *координационный*.

Правовая основа координации деятельности ряда правоохранительных органов, но не исчерпывающего их перечня, что может указывать на уровень законотворчества, в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, определена указом Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» № 567 от 18 апреля 1996 г. (в ред. от 25 ноября 2003 г.)¹.

К числу основных *направлений координации* деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью отнесены следующие:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучения практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ по борьбе с преступностью²;
- разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;
- подготовка информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью и направление их в необходимых случаях Президенту РФ³, Федеральному Собранию РФ и Правитель-

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; 2003. № 48. Ст. 4659.

² См., например: *О федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 годы*: Постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270 (в ред. от 30 декабря 2000 г.) // СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1484; 2001. № 3. Ст. 238; *О Национальном плане Российской Федерации по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2003—2004 годы*: Постановление Правительства РФ № 762 от 18 декабря 2003 г. (в ред. от 17 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. II). Ст. 5063; 2004. № 47. Ст. 4666.

³ Обязанность «информировать Президента Российской Федерации о мерах, принятых по выявлению наиболее опасных преступлений и административных правонарушений в сфере экономики» возложена на Генерального прокурора РФ также указом Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» № 224 от 03.03.1998 г. (в ред. от 25.07.2000 г.) // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1159; 2000. № 31. Ст. 3252.

ству РФ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;

- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовка предложений об улучшении правоохранительной деятельности;
- разработка предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;
- обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработке соответствующих предложений;
- изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется в следующих *основных формах*:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению¹;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационно-методических писем и иных организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

¹ В подтверждение целесообразно указать на распоряжение руководителей ряда правоохранительных органов № 26р-99 от 2 ноября 1999 г., в соответствии с которым установлен порядок взаимодействия органов прокуратуры, внутренних дел на транспорте и таможенных органов (в официальных источниках не публиковалось).

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Приведенный перечень форм координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью не является исчерпывающим.

11.2. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

В соответствии со ст. 8 (п. 1) ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» деятельность правоохранительных органов *координируют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры*. Сам же порядок координации определен в упоминавшемся выше Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокуроры созывают *координационные совещания*. В состав координационного совещания входят прокурор, являющийся его председателем, и руководители соответствующих правоохранительных органов или исполняющие их обязанности как члены совещания. Совещания созываются председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Они могут созываться и по инициативе одного из руководителей правоохранительных органов.

На координационные совещания могут быть приглашены и другие должностные лица правоохранительных органов, руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Однако они не являются членами координационного совещания. Решение об участии приглашенных лиц принимается путем согласования с членами координационного совещания, т.е. каждый член координационного совещания вправе привлечь представляющих для него интерес иных заинтересованных лиц.

Члены координационного совещания при обсуждении вопросов пользуются равными правами. Ход координационного совещания закрепляется в виде протокола координационного совещания, который подписывается его председателем (прокурором). Результаты координационного совещания закрепляются в виде решений, которые

подписываются председателем и членами координационного совещания (но не приглашенными лицами). Решения, хотя и не являются нормами права, однако рассматриваются правоохранительными органами, руководители которых утвердили их как обязательные к исполнению. Виды решений могут быть самыми разнообразными.

Прокурор как председатель координационного совещания *правомочен*:

- созывать координационные совещания;
- истребовать информацию (более точным было бы указание на сведения. — *Авт.*), необходимую для организации координационной деятельности;
- организовывать рабочие группы из представителей правоохранительных органов;
- назначить из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания, возглавляющего секретариат координационного совещания.

Рабочие группы организуются в целях подготовки материалов и проектов документов по конкретным вопросам, вынесенным на рассмотрение координационного совещания, сбора и направления необходимых сведений в заинтересованные государственные органы и осуществления взаимодействия со средствами массовой информации.

Секретариат координационного совещания формируется из представителей всех правоохранительных органов (но не из самих членов координационного совещания). Его возглавляет ответственный секретарь из числа прокуроров или прокурорских работников. Секретариат координационного совещания:

- проводит текущую организационную работу;
- ведет документацию координационного совещания с соблюдением требований секретности делопроизводства;
- извещает членов координационного совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания с приложением проектов документов, подлежащих обсуждению, и других материалов;
- организует подготовку и внесение предложений правоохранительных органов по плану работы координационного совещания;
- формирует проекты планов работы и представляет их на рассмотрение руководителей правоохранительных органов;
- анализирует ход выполнения планов и решений координационного совещания, о результатах информирует его председателя;
- выполняет иные поручения председателя координационного совещания.

Заключительный (четвертый) раздел рассматриваемого Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью назван «Взаимодействие с судами и органами юстиции». Такое взаимодействие между судами и иными правоохранительными органами может быть, но только не с целью совместной борьбы с преступностью, ибо суды в период формирования российской системы права не могут принимать участие в борьбе с преступностью. На это были вынуждены обратить внимание и разработчики Положения, указавшие на необходимость соблюдения «принципов самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчиненности только Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (п. 15).

Фактически к реанимированию социалистической доктрины об активной роли суда в борьбе с преступностью призывают авторы одной из упоминавшихся научных разработок (А.Я. Сухарев, А.И. Алексеев, М.П. Журавлев), предлагая отказаться «от наметившейся линии на отрыв *суда* от системы правоохранительных органов, отстранение его от реализации государственной политики борьбы с преступностью, попыток снижения активности суда при рассмотрении уголовных дел, гипертрофирования принципа состязательности (даже элементы состязательности в российском уголовном процессе вызывают такое негативное отношение поименованных заслуженных ученых. — *Авт.*), свертывания воспитательно-профилактических функций, освобождения от какого бы то ни было внешнего контроля»¹.

Обязательность исполнения предписания Указа Президента РФ № 567 от 18 апреля 1996 г. является одним из условий «повышения эффективности в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». Это положение закреплено в приказе Генерального прокурора РФ «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» № 34 от 26 июня 1997 г., в редакции от 16 октября 2000 г.²

В юридической литературе высказано суждение о необходимости «внесения в ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и придания Генеральному прокурору РФ, а также подчиненным ему прокурорам координирующей роли по борьбе с административны-

¹ См.: *Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации*. М., 1999.

² См.: *Сборник основных приказов и указаний Генеральной прокуратуры РФ*. М., 1999; *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Т. 2. С. 542—544.

ми правонарушениями»¹. Эта статья Закона является базовой и потому нет необходимости в ее корректировке. Что же касается вышесказанного предложения, то оно могло бы получить закрепление в упоминавшемся ранее подзаконном нормативном правовом акте, в котором определен порядок координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем традиционность подхода к изучению проблем борьбы с преступностью?
2. Каковы основные черты советского периода при осуществлении борьбы с преступностью?
3. В чем новизна подхода к изучению проблем борьбы с преступностью, предложенного В.С. Зеленецким?
4. Каков характер деятельности по борьбе с преступностью, составляющий предмет координации?
5. Какие правоохранительные органы осуществляют борьбу с преступностью? Каким образом этот вопрос урегулирован в законодательстве?
6. Почему суд нельзя относить к правоохранительным органам, осуществляющим борьбу с преступностью?
7. Каково содержание координации деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью? В чем состоит отличие координационного характера взаимосвязи между правоохранительными органами от субординации?
8. Какие нормативные правовые акты составляют правовую основу деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью?
9. Каковы основные направления координационной деятельности по борьбе с преступностью?
10. Каковы основные формы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью?
11. Каков состав координационного совещания?
12. Кто является членом координационного совещания?
13. Какие права имеют члены координационного совещания?
14. Кто является председателем координационного совещания?
15. В чем заключаются полномочия председателя координационного совещания?
16. Являются ли членами координационного совещания приглашенные для участия в нем лица? Каковы их права?
17. В каком документе закрепляется ход координационного совещания? Каков порядок его оформления?

¹ См.: *Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000. С. 159, 160.

18. В каких документах закрепляются результаты координационного совещания? Каков порядок их оформления?
19. Известны ли вам какие-либо документы, в которых закреплены результаты координационных совещаний правоохранительных органов по борьбе с преступностью?
20. С какой целью организуются рабочие группы и каков их состав?
21. Каковы состав и полномочия секретариата координационного совещания?
22. Возможно ли взаимодействие правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, с судами, и если да, то в каких формах осуществляется это взаимодействие?

Модульная программа к главе II

«Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Деятельность прокуратуры и органов безопасности по борьбе с преступностью</i>	<i>Деятельность прокуратуры и органов внутренних дел по борьбе с преступностью</i>	<i>Деятельность прокуратуры и органов по контролю за оборотом наркотиков по борьбе с преступностью</i>	<i>Деятельность прокуратуры и таможенных органов по борьбе с преступностью</i>	<i>Деятельность прокуратуры и органов юстиции по борьбе с преступностью</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;

- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 12

Участие прокурора в рассмотрении дел судами

1. Основные положения

12.1. Участие прокурора в рассмотрении дел судами: понятие, значение и виды

С развитием прокуратуры (советский и российский этапы) изменялся характер ее участия в рассмотрении дел судами. В советское время участие прокурора в осуществляемой судебными органами деятельности рассматривалось только как один из видов прокурорского надзора, что было закреплено в Законе СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. Соответствующим образом структурировался материал и в учебной юридической литературе. Так, в первом советском учебнике «Прокурорский надзор в СССР» содержалась глава V «Надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов», объединяющая три подглавы: «А. Общие положения», «Б. Надзор за законностью рассмотрения в судах уголовных дел» (М.Ю. Рагинский), «В. Надзор за законностью рассмотрения в судах гражданских дел» (А.Ф. Козлов)¹. В изданном позже аналогичном учебнике, по существу, имелись лишь редакционные отличия: глава VIII «Надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах» и ее подглавы «А. Надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах» (И.Я. Мирошниченко) и «Б. Надзор за исполнением законов при рассмотрении гражданских дел в судах» (А.Ф. Козлов)².

После денонсации Договора об образовании СССР³, положившей начало формированию российской системы права, существенные коррективы были внесены и в законодательство о прокуратуре. Так, пер-

¹ *Прокурорский надзор в СССР* / Отв. ред. М.П. Маляров. С. 166—235.

² *Прокурорский надзор в СССР* / Под ред. Б.А. Галкина. С. 172—234.

³ *О денонсации Договора об образовании СССР*: Постановление Верховного Совета РСФСР № 2015-1 от 12 декабря 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1799.

вым нормативным правовым актом Российской Федерации, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры, — Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., действующим до нынешнего времени (в ред. от 18 октября 1995 г. и с последующими изменениями и дополнениями) — деятельность судебных органов из предмета прокурорского надзора была преобразована в одно из самостоятельных направлений деятельности прокуратуры (помимо надзора).

Каким же образом изменения законодательства учитываются в учебной юридической литературе? Наиболее консервативную позицию занимают В.И. Басков¹ и продолжатель его идей Б.В. Коробейников². В рамках действующего законодательства о прокуратуре эти авторы выделяют в качестве самостоятельного вида прокурорского надзора «прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел». Но ныне это не соответствует действительности, ибо данный вид прокурорского надзора был свойственен лишь социалистической системе права и в упомянутом выше Законе СССР «О прокуратуре СССР» именовался как «надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах». Иначе говоря, названные авторы допускают смешение надзора с иным направлением деятельности (функцией) прокуратуры.

Противоположную позицию занимают А.А. Чувилев, З.В. Четчина и А.Б. Карлин: по их мнению, рассматриваемые отдельные виды участия прокурора в рассмотрении дел (уголовных дел, гражданских дел и в арбитражном судопроизводстве) — это самостоятельные направления деятельности прокурора (помимо надзора)³. Несколько отличается позиция В.П. Рябцева: указав на право прокурора опротестовывать противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов, он усматривает в этом «специфичность надзорной деятельности в сфере судопроизводства»⁴.

Еще одна точка зрения изложена упоминавшимся нами Б.В. Коробейниковым, но уже в другом учебнике. По его мнению, «прокурор, участвуя в рассмотрении уголовных, гражданских и иных дел, осуществляет две основные функции.

Во-первых, он принимает непосредственное участие в рассмотрении судом конкретных уголовных, гражданских, арбитражных и

¹ Басков В.И. Указ. соч. С. 236—297, 323—352.

² Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 226—288, 313—357.

³ Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. С. 239—299.

⁴ Там же. С. 67.

административных дел... и выступает в качестве равноправного участника стороны уголовного, гражданского или арбитражного судопроизводства.

Во-вторых, функция прокурора в судопроизводстве состоит в прокурорском надзоре за законностью решений, приговоров, определений и постановлений суда. Реализация этой... функции предполагает право и обязанность прокурора опротестовывать в установленном законодательством порядке указанные акты суда в случаях выявления их незаконности»¹.

Это же суждение фактически сохранило без изменения и в авторской публикации Б.В. Коробейникова².

Анализ действующего законодательства о прокуратуре позволяет участие в рассмотрении дел судами считать *функцией прокуратуры*, что непосредственно закреплено в п. 3 ст. 1 и ст. 35—39 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»³. Эта функция, как и функция надзора, может быть представлена *системой подфункций*. Правовую основу системности функции участия прокурора в рассмотрении дел судами составляет ст. 118 (ч. 2) Конституции РФ 1993 г., в которой закреплено, что судебная власть «осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства».

Соответственно и нами в функции участия прокурора в рассмотрении дел судами выделяются следующие *подфункции*: участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации; участие прокурора в рассмотрении гражданских дел; участие прокурора в рассмотрении административных дел; участие прокурора в рассмотрении уголовных дел. После принятия в 1995 г. Арбитражного процессуального кодекса РФ, развившего положения ст. 127 Конституции РФ, появился новый, пятый вид судопроизводства — арбитражное судопроизводство⁴. Соответственно нами выделена еще одна подфункция — *участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах*.

¹ *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Отв. ред. Ю.Е. Винокуров. С. 244, 245; *Прокурорский надзор* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. С. 254.

² *Коробейников Б.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2006. С. 22, 178.

³ Подробнее о функциях прокуратуры см. в главе 8 учебника.

⁴ Впервые в Российской Федерации Арбитражный процессуальный кодекс РФ был принят в 1992 г. (*Ведомости СНД РФ и ВС РФ*. 1992. № 16. Ст. 836). Второй по счету Арбитражный процессуальный кодекс РФ был принят в 1995 г. (*СЗ РФ*. 1995. № 19. Ст. 1709). А в 2002 г. уже был принят третий по счету АПК РФ (*СЗ РФ*. 2002. № 30. Ст. 3012).

Перечисленные подфункции рассматриваются в последующих параграфах данной главы учебника.

II. Участие прокурора в отдельных видах судопроизводства

12.2. Прокурор как участник конституционного судопроизводства

Обычно в учебной юридической литературе данный вопрос не рассматривается, вероятно, из-за недостаточной урегулированности участия прокурора в конституционном судопроизводстве¹. Так, автор одной из публикаций говорит лишь «о взаимоотношениях органов прокуратуры и конституционной юстиции»². Действительно, к рассматриваемому нами вопросу имеют непосредственное отношение лишь положения, закрепленные в п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, речь идет о праве Генерального прокурора РФ «обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле». Определение роли прокурора в конституционном судопроизводстве предполагает непосредственное обращение к данному виду судопроизводства.

Порядок проведения конституционного судопроизводства регламентирован в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 12 июля 1994 г. (с последующими изменениями и дополнениями)³, а также в Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации, принятом Конституционным Судом РФ 1 марта 1995 г. (№ 2-1/6)⁴. Общие правила производства в Конституционном Суде РФ закреплены в разделе втором указанного Закона (ст. 29—35 главы 4, ст. 36—39 главы 5, ст. 40—44 главы 6, ст. 45—70 главы 7, ст. 71—83 главы 8). В частности, в ст. 52 этого Закона установлен исчерпывающий перечень участников процесса, каковыми считаются «стороны, их

¹ О понятии и содержании конституционного судопроизводства, а также об органах, его осуществляющих, см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорока, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. С. 61—66, 68—74.

² См.: *Скуратов Ю.* Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // РЮ. 1999. № 3. С. 15.

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 2334; 2005. № 15. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829; 2009. № 23. Ст. 2754.

⁴ В официальных источниках не публиковался.

представители, свидетели, эксперты и переводчики». В ст. 53 Закона определены перечни сторон и их представителей. Полномочия Генерального прокурора РФ закреплены в п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Исходя из этого высшее должностное лицо прокуратуры необходимо относить к следующей группе сторон: «заявители — органы или лица, направившие в Конституционный Суд Российской Федерации обращение». Одновременно Генеральный прокурор РФ рассматривается как представитель Прокуратуры Российской Федерации. Помимо самого Генерального прокурора РФ представителями прокуратуры Российской Федерации могут быть также «адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами», причем каждая из сторон может иметь не более трех представителей. Федеральным конституционным законом от 12 июля 1994 г. определены также права и обязанности сторон.

Стороны обладают *равными процессуальными правами*. Стороны и их представители:

- вправе знакомиться с материалами дела;
- излагать свою позицию по делу;
- задавать вопросы другим участникам процесса;
- заявлять ходатайства, в том числе об отводе судьи;
- представлять на обращение письменные отзывы, подлежащие приобщению к материалам дела;
- знакомиться с отзывами другой стороны.

На стороны и их представителей возложены *обязанности*:

- являться по вызову в Конституционный Суд РФ;
- давать объяснения и ответы на вопросы.

Неявка стороны или ее представителей в заседание Конституционного Суда РФ не препятствует рассмотрению дела. Имеется лишь одно исключение из общего правила, когда сторона ходатайствует о рассмотрении дела с ее участием и подтверждает уважительную причину своего отсутствия.

Одним из существенных признаков конституционного судопроизводства является *порядок производства по делам*, включающий в себя определенную совокупность действий. Эта совокупность, в свою очередь, обладая свойством системности, может быть представлена в виде сменяющихся этапов, поименованных в юридической литературе стадиями конституционного судопроизводства¹.

¹ О стадиях конституционного судопроизводства см.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 1998. С. 218—275.

Анализ положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» позволил нам выделить четыре стадии конституционного судопроизводства:

- стадия возбуждения производства;
- стадия подготовки дела к судебному разбирательству, стадия судебного разбирательства;
- стадия исполнения решения.

К числу существенных признаков конституционного судопроизводства относятся также особенности его осуществления, что выражается в наличии отдельных *видов конституционного судопроизводства*. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» указано на семь видов конституционного судопроизводства:

1) рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ нормативным актам органов государственной власти и договоров между ними (ст. 84—87 главы IX);

2) рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в юридическую силу международных договоров Российской Федерации (ст. 88—91 главы X);

3) рассмотрение дел по спорам о компетенции (ст. 92—95 главы XI);

4) рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан (ст. 96—100 главы XII);

5) рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов (ст. 101—104 главы XIII);

6) рассмотрение дел о толковании Конституции РФ (ст. 105, 106 главы XIV);

7) рассмотрение дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст. 107, 108 главы XV).

Анализ положений п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет высказать суждение об участии прокурора лишь в одном из видов конституционного судопроизводства — *при рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан*¹. На это указывается и в ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской

¹ Связанные с этим видом конституционного судопроизводства проблемы о соотношении прав и законных интересов личности, общества и государства, а также о разном содержании понятий «права и свободы личности» и «права и свободы гражданина» нами рассматривались в параграфе 3 главы 9 учебника.

Федерации», определившей, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой обладают также «иные органы и лица, указанные в федеральном законе», и тем самым являющейся бланкетной нормой. Под таким «федеральным законом» следует понимать ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

С момента обращения Генерального прокурора РФ или его представителей в Конституционный Суд РФ путем принесения жалобы *начинается первая стадия* данного вида конституционного судопроизводства. К жалобе дополнительно прилагается «копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела» (ч. 2 ст. 96 ФКЗ от 12 июля 1994 г.). Жалоба признается допустимой при наличии двух условий: если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, а также если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

В результате рассмотрения жалобы Генерального прокурора РФ или его представителей о нарушении конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений:

- 1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ;
- 2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ.

Признание Конституционным Судом РФ закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, влечет пересмотр данного дела компетентным органом в обычном порядке.

Перечисленные решения Конституционного Суда РФ закрепляются в форме *постановления*. Однако обзор решений Конституционного Суда РФ за весь период его деятельности (с 1994 г. по настоящее время) не выявил постановлений, принятых в результате проверки по жалобам Генерального прокурора РФ или его представителей в рамках отдельного вида производства по рассмотрению дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан. Таким образом, положения, закрепленные в п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», оказались фактически нереализованными. Вероятно, нарушения конституционности прав и свобод граждан устраняются путем осуществления прокуратурой соответствующего вида прокурорского надзора (надзора за соблюдением прав и свобод личности).

Имеется лишь одно определение Конституционного Суда РФ (№ 394-О), поводом для принятия которого послужил факт обращения Генерального прокурора РФ с жалобой в Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ на своем пленарном заседании, «предварительно изучив жалобу Генерального прокурора Российской Федерации» признал ее «не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” итогового решения в виде постановления»¹.

Тот же обзор решений Конституционного Суда РФ выявил ряд случаев непосредственного обращения Генерального прокурора РФ в Конституционный Суд РФ, но не с жалобой, а с ходатайством в рамках иного вида конституционного судопроизводства — *рассмотрения дел по спорам о компетенции* (ст. 92—95 главы XI). В соответствии со ст. 92 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд РФ «с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре органов государственной власти, указанных в ст. 125 (ч. 3) Конституции Российской Федерации». Статья же 125 (ч. 3) Конституции РФ предусматривает право Конституционного Суда РФ на разрешение споров о компетенции «между федеральными органами государственной власти» (п. «а»).

В подтверждение приводим определение Конституционного Суда РФ «По ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» № 31-О от 4 марта 1999 г.²; определение Конституционного Суда РФ «По ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации об официальном разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 1999 года по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород» № 150-О от 5 июля 2000 г.³

¹ СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 897.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2300.

³ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3432.

Прокуратура Российской Федерации является государственным органом, поэтому ее должностные лица, а не только Генеральный прокурор РФ, вправе обратиться с ходатайством в Конституционный Суд РФ в рамках другого вида конституционного судопроизводства. Иную позицию занял Конституционный Суд РФ, отказавший в принятии ходатайства Генерального прокурора РФ, и в качестве правового обоснования сославшись на ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. В указанной конституционной норме прокуратура (или ее должностные лица) действительно не включена в перечень органов, наделенных правом обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ¹. Нам представляется, что это явилось результатом правовой неурегулированности одного из отдельных видов конституционного судопроизводства, устранить которую можно было бы путем указания в ст. 92 ФКЗ от 12 июля 1994 г. на ч. 2 ст. 125 Конституции РФ.

Комментировавшиеся выше положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» детализированы в подзаконных нормативных правовых актах. Так, в соответствии с уже утратившим юридическую силу приказом Генерального прокурора РФ «О регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации» № 89 от 11 декабря 1998 г. высшее должностное лицо прокуратуры имело представителя (а не полномочного представителя, как в Федеральном Собрании. — *Авт.*) в Конституционном Суде РФ (п. 1.9)². В действовавшем приказе Генерального прокурора РФ «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» № 2 от 15 января 2003 г.³ нормы об участии представителя (или представителей) Прокуратуры РФ в Конституционном Суде РФ отсутствовали. Участие представителей Генеральной прокуратуры РФ в Конституционном Суде РФ предусмотрено в приказе Генерального прокурора РФ «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» № 67 от 17 апреля 2008 г. (п.1.10)⁴.

Представитель Генерального прокурора РФ осуществляет следующие *функции*: информирует Генерального прокурора РФ о делах, принятых Конституционным Судом РФ к рассмотрению, и

¹ См., например: *Определение* Конституционного Суда РФ № 31-О от 04.03.1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2300.

² См.: *Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации*. М.: НОРМА, 1999. С. 3—20.

³ См.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Т. 1. С. 15—40.

⁴ *Законность*. 2008. № 7. С. 47—62.

делах, назначенных к слушанию; представляет Генерального прокурора РФ в конституционном судопроизводстве; по приглашению или с согласия Конституционного Суда РФ выступает в его заседаниях с аргументированным изложением позиции Генеральной прокуратуры РФ по рассматриваемому обращению; разрабатывает и взаимодействует с отраслевыми подразделениями Генеральной прокуратуры РФ и представляет Генеральному прокурору РФ проекты обращений в Конституционный Суд РФ; докладывает руководству Генеральной прокуратуры РФ подготовленные во взаимодействии с отраслевыми подразделениями Генеральной прокуратуры РФ проекты запрашиваемых Конституционным Судом РФ заключений по рассматриваемым им обращениям; поддерживает в Конституционном Суде РФ обращения и заключения Генеральной прокуратуры РФ; уточняет и изменяет по согласованию с Генеральным прокурором РФ основания его обращения в Конституционный Суд РФ; вносит Генеральному прокурору РФ предложения по обеспечению исполнения постановлений Конституционного Суда РФ; оказывает необходимую организационную и иную помощь лицам, уполномоченным Генеральным прокурором РФ представлять его в Конституционном Суде РФ.

При осуществлении обозначенных функций представитель Генерального прокурора РФ *правомочен*: запрашивать от структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, подчиненных ей прокуратур, НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, образовательных учреждений Российской Федерации необходимые для представительства заключения, материалы, информацию; пользоваться базами информационных данных Генеральной прокуратуры РФ и подчиненных ей прокуратур; обращаться к руководителям структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам с просьбой об истребовании от руководителей государственных и муниципальных органов необходимых документов и материалов, статистических и иных сведений.

Подводя итоги сказанному, можно сделать некоторые *выводы*:

- Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» допускает участие прокурора (высшего должностного лица Прокуратуры Российской Федерации) только в одном виде конституционного судопроизводства — в рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан (п. 6 ст. 35);

- судебная практика Конституционного Суда РФ не подтверждает участия прокурора (высшего должностного лица Прокуратуры Российской Федерации) в заседаниях Конституционного Суда РФ в порядке ст. 35 (п. 6) ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает участие прокурора (должностных лиц прокуратуры Российской Федерации, не ограничиваясь только Генеральным прокурором РФ) в рамках другого вида конституционного судопроизводства — при рассмотрении дел по спорам о компетенции (ст. 92);
- Конституционный Суд РФ не признает правомерным участие прокурора в рассмотрении дел по спорам о компетенции, ссылаясь на ч. 2 ст. 125 Конституции РФ;
- для устранения правовой неурегулированности необходимо дополнить ст. 92 ФКЗ от 12 июля 1994 г. указанием и на ч. 2 (а не только на ч. 3, как это имеет место в действующей редакции ст. 92 ФКЗ от 12 июля 1994 г.) ст. 125 Конституции РФ.

Этим можно было бы завершить этот параграф данной главы учебника, однако при этом игнорировалось бы *конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации*. В соответствии с § 66 упоминавшегося выше Регламента Конституционного Суда РФ «Конституционный Суд взаимодействует с органами конституционного контроля субъектов Российской Федерации в целях обмена опытом и информацией, оказания взаимной методической помощи». Компетенция и порядок образования конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации определены в ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 26 декабря 1996 г.¹ Конституционный (уставный) суд может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения соответствия законов этого субъекта нормативным правовым актам органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Ныне лишь отдельные субъекты РФ имеют конституционные (уставные) суды.

В одном научном исследовании, проведенном Е.А. Мурзиной, говорится о том, что «возможность образования конституционных

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1. На предмет соответствия Конституции РФ ст. 27 ФКЗ от 6 декабря 1996 г. проверялась Конституционным Судом РФ (см.: *Определение Конституционного Суда РФ № 103-О от 6 марта 2003 г.* // СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 1658).

судов предусмотрена конституциями 14 республик, законы о конституционных судах приняты в 11 республиках. Реально функционируют конституционные суды в восьми республиках (Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия)). В Республике Адыгея действует Конституционная палата, по своему правовому статусу соответствующая конституционному суду. В республиках Татарстан и Северная Осетия — Алания действуют комитеты конституционного надзора.

В иных субъектах лишь на законодательном уровне предусмотрена возможность образования уставных судов: уставами трех краев, 12 областей, одной автономной области, четырех автономных округов и одного города федерального значения; законы об уставных судах приняты в одном крае, трех областях и одном автономном округе. Фактически создан и действует только Уставный Суд Свердловской области¹.

На наш взгляд, следует обратить внимание, что в приведенном в качестве примера научном исследовании не проводится разграничения между судопроизводством и правосудием. Конституционные (уставные) суды осуществляют судебную власть путем конституционного судопроизводства. Использование же термина «конституционное правосудие» является неправомерным, ибо конституционные (уставные) суды не осуществляют правосудия, а решают исключительно вопросы права (но не факта, что свойственно лишь правосудию)².

Определение непосредственной роли прокуратуры при осуществлении конституционного судопроизводства конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации предполагает анализ соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации, которое уже инкорпорировано в одном из сборников нормативных актов³.

Так, например, судебным органом конституционного контроля Республики Адыгея является Конституционный Суд Республики Адыгея, организация и порядок деятельности которого урегулированы в Конституционном законе Республики Адыгея «О Конститу-

¹ См.: Мурзина Е.А. Конституционное правосудие в республиках Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 4.

² Подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 68—70.

³ См.: *Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: Сборник нормативных актов.* М.: Юридическая литература, 1997.

ционном Суде Республики Адыгея» от 22 мая 1996 г.¹ (в ред. от 1 декабря 2004 г.). В соответствии со ст. 82 этого Закона (в ред. от 18 декабря 2004 г., с последующими изменениями и дополнениями²) Прокурор Республики Адыгея обладает правом обращения в Конституционный Суд Республики Адыгея с запросом о проверке конституционности: законов, постановлений и иных актов Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, указов и распоряжений Президента Республики Адыгея, постановлений и иных актов Кабинета министров и других органов государственной власти Республики Адыгея. В других видах конституционного судопроизводства Республики Адыгея участие прокурора не предусматривается.

Высшим судебным органом защиты конституционного строя Республики Башкортостан является Конституционный Суд Республики Башкортостан, организация и деятельность которого урегулированы в Законе Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» от 27 октября 1992 г. (с последующими изменениями и дополнениями³). Указанным Законом правом на обращение в Конституционный Суд Республики Башкортостан наделен и Прокурор Республики Башкортостан (ст. 39).

Органом государственной судебной власти Свердловской области является Уставный Суд Свердловской области, организация и деятельность которого урегулированы Областным законом Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» от 22 апреля 1997 г., с последующими изменениями и дополнениями⁴. Из двух видов конституционного судопроизводства Прокурор Свердловской области принимает участие в одном: в рассмотрении дел о соответствии Уставу Свердловской области нормативных правовых актов.

Анализ законодательства отдельных субъектов Российской Федерации о порядке осуществления конституционного судопроизводства позволил нам сделать следующие *выводы*:

- законодательство субъектов Российской Федерации о порядке осуществления конституционного судопроизводства в целом со-

¹ *Ведомости Государственного Собрания — Хасэ Республики Адыгея*. 1996. № 6; *Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации*. С. 57—102.

² См.: *Собрание законодательства Республики Адыгея*. 2004. № 12; 2008. № 11; *Ведомости Государственного Собрания — Хасэ Республики Адыгея*. 2006. № 7; *Собрание законодательства Республики Адыгея*. 2008. № 11.

³ *Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан*. 1994. № 11. Ст. 575; *Известия Башкортостана*. 1996. 2 августа; *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан*. 2004. № 3. Ст. 91; 2008. № 9. Ст. 536; *Республика Башкортостан*. 2010. 16 июля.

⁴ См.: *Областная газета*. 1997. 13 мая; *Собрание законодательства Свердловской области*. 1997. № 5. Ст. 930; 2005. № 61. Ст. 733; *Областная газета*. 2010. 11 июня.

ответствует положениям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹;

- полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации (высших должностных лиц прокуратур субъектов Российской Федерации) по участию в конституционном судопроизводстве шире по сравнению с соответствующими полномочиями прокуроров прокуратуры Российской Федерации (ее высшего должностного лица).

12.3. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел

Правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел

Правовую основу участия прокурора в рассмотрении дел судами, в том числе и гражданских дел, составляет раздел IV (ст. 35—39) «Участие прокурора в рассмотрении дел судами» ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 18 октября 1995 г. (в ред. от 23 декабря 1998 г.). Другие направления деятельности (функции) прокуратуры в суде, в частности надзор, указанным Законом не регламентируются.

Положения п. 1 ст. 35 Закона, регламентирующие участие прокурора в рассмотрении дел судами «в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами», следует рассматривать как бланкетную норму. Как известно, совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие между участниками процесса и судами общей юрисдикции при осуществлении правосудия по гражданским делам, составляет предмет гражданского процессуального права². Источниками гражданского процессуального права являются Гражданский процессуальный кодекс РФ и иные законы (ст. 1 ГПК РФ). Федеральным законом «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 23 октября 2002 г. Гражданский процессуальный кодекс РФ был введен в действие с 1 февраля 2003 г.³

¹ Разумеется, мы не проверяли конституционности отдельных положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству, тем более что это является исключительным правом Конституционного Суда РФ.

² См., например: *Гражданский процесс: Учебник для юридических вузов.* 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Юриспруденция, 2000. С. 4.

³ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4531.

В ГПК РФ нет норм о прокурорском надзоре в гражданском судопроизводстве. Это позволяет нам сделать вывод, что прокуратура не осуществляет функцию надзора за деятельностью судов при рассмотрении гражданских дел. Прокуратура осуществляет иную функцию — *участие прокурора в рассмотрении гражданских дел*, которая впервые была закреплена в Законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (п. 3 ст. 2). Это принципиально важное положение нами уже аргументировалось в главе 7 учебника.

В соответствии с п. 3 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе участвовать в гражданском процессе в двух формах:

- 1) путем обращения в суд с заявлением;
- 2) путем вступления в процесс и дачи заключения по определенной категории гражданских дел.

Перечень лиц, наделенных статусом прокурора, определен в ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 23 декабря 1998 г.). Лицо, исполняющее обязанности прокурора в установленном порядке, также вправе участвовать при рассмотрении гражданских дел. Иные прокурорские работники (помимо прокурора) — следователи, а также другие работники прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания) — не вправе участвовать в гражданском процессе.

Гражданский процессуальный кодекс РФ не ограничивает участие прокурора в рассмотрении гражданских дел. В нем лишь допускается обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов только тех граждан, которые «по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам» не могут сами обратиться в суд (ч. 1 ст. 45). Эти «уважительные причины» в теории гражданского процесса именуются *основаниями*¹, которые подразделяются на *обязательное* и *факультативное участие прокурора в гражданском процессе*². Участие прокурора в гражданском процессе предусмотрено не только ГПК РФ, но и иными нормативными правовыми актами (например, Семейным кодексом Российской Федерации, принятым 8 декабря 1995 г. и введенным в действие с 1 марта 1996 г.³). Так, участие прокурора *является обязательным по делам*: об ограничении либо лишении родительских

¹ См.: *Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР*. М.: Городец, 2000. С. 70.

² См.: *Гражданский процесс: Учебник для юридических вузов*. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Новый Юрист, 1999. С. 71.

³ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

прав, а также о восстановлении в родительских правах (п. 4 ст. 73, п. 2 ст. 70, п. 2 ст. 72 СК РФ); об установлении усыновления ребенка (п. 1 ст. 125 СК РФ); от отмене усыновления ребенка (п. 2 ст. 140 СК РФ) и др. На обязательность участия прокурора обращено внимание и в приказе Генерального прокурора РФ «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» № 51 от 2 декабря 2003 г., в котором, в частности, указано на его участие при рассмотрении гражданских дел «о выселении без предоставления другого жилого помещения, о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей, а также в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 4)¹.

Отсутствие ограничений на участие прокурора в гражданских делах в ГПК РФ означает также его участие на всех стадиях гражданского судопроизводства. В теории гражданского процесса не выработано единого подхода к определению понятия «*стадия гражданского процесса*» (через существенные признаки — родовые и видовые). Указанное обстоятельство, а также процесс реформирования гражданского процессуального законодательства (введение новых правовых институтов) позволили нам структурировать последующий материал не на основе стадий гражданского процесса, а ориентируясь на иной признак — *инстанционность*. Действующее гражданское процессуальное законодательство позволяет говорить о *четырёх инстанциях* при рассмотрении гражданских дел: первой, апелляционной, кассационной и надзорной. Правда, следует оговориться, что в ГПК РФ апелляционное производство и производство в суде кассационной инстанции объединены в одном разделе (III «Производство в суде второй инстанции»). Тем самым законодатель не проводит разграничения между двумя самостоятельными стадиями гражданского процесса: стадией апелляционного производства и стадией кассационного производства. Подобный подход законодатель использовал и в уголовно-процессуальном законодательстве (УПК РФ)².

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом первой инстанции

В гражданском процессуальном законодательстве при производстве в суде первой инстанции предусмотрено четыре вида произ-

¹ См.: *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. С. 412—418.

² Подробнее об этом см.: *Якупов Р.Х., Галузо В.Н.* Указ. соч. С. 450—451, 458—459.

водства: приказное производство; исковое производство; производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; особое производство.

По делам *приказного производства* подаются заявления о вынесении *судебного приказа* (ч. 1 ст. 123 ГПК РФ). Судебный приказ — это судебное постановление, вынесенное судьей единолично на основании заявления о взыскании денежных сумм или об истребовании движимого имущества от должника. Судебный приказ является одновременно исполнительным документом.

По делам *искового производства* подаются *исковые заявления* (ст. 4 ГПК РФ). Вопрос о правовом положении прокурора, возбуждившего гражданское дело путем предъявления иска, в теории гражданского процесса является дискуссионным. Представляется наиболее аргументированным суждение М.С. Шакарян о том, что «прокурор, предъявивший иск, занимает в процессе положение истца только в процессуальном смысле»¹. Занимая положение истца в процессуальном смысле, прокурор наделяется процессуальными правами и обязанностями истца. Положение прокурора как истца в процессуальном смысле имеет и особенности. В частности, прокурор освобождается от уплаты государственной пошлины (ст. 89 ГПК РФ, в ред. от 20 октября 2004 г.). Прокурор, предъявивший иск, несет ряд обязанностей: ссылаться на закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению по предъявленному иску; указывать, в чем конкретно заключаются интересы Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований или неопределенного круга лиц; указывать, какое право нарушено. В случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином (ч. 3 ст. 131 ГПК РФ).

Требования, предъявляемые к исковому заявлению, закреплены в ст. 131 ГПК РФ. В исковом заявлении должны быть указаны: наименование суда, в который подается заявление; наименование истца, его место жительства или, если истцом является организация, ее место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем; наименование ответчика, его место жительства, место нахождения в том случае, если ответчиком является организация, ее место нахождения; в чем

¹ См.: *Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР* (научно-практический) / Под ред. М.С. Шакарян. М.: Юристъ, 2000. С. 133; *Гражданское процессуальное право России: Учебник для вузов* / Под ред. М.С. Шакарян. М.: Юриспруденция, 1998. С. 96—102.

заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его требования; обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства; цена иска, если он подлежит оценке, а также расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм; сведения о соблюдении досудебного порядка обращения к ответчику, если это установлено федеральным законом или предусмотрено договором сторон; перечень прилагаемых к заявлению документов. Исковое заявление подписывается прокурором или лицом, исполняющим его обязанности.

Аналогичные требования предъявляются и к встречному исковому заявлению, которое в соответствии со ст. 137 ГПК РФ может быть предъявлено ответчиком только к истцу.

Правила подведомственности и подсудности гражданских дел судам регламентированы в главе 3 (ст. 22—33) ГПК РФ. В частности, установлены перечни гражданских дел, подсудных мировому судье, районному суду, военным судам и иным специализированным судам, судам общей юрисдикции субъектов РФ (верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа), Верховному Суду РФ. В соответствии со ст. 23 ГПК РФ мировой судья¹ рассматривает в качестве суда первой инстанции: дела о выдаче судебного приказа; дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества независимо от цены иска; иные возникающие из семейно-правовых отношений гражданские дела, за исключением гражданских дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка; гражданские дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей 500 МРОТ, установленных федеральным законом на день подачи заявления²; гражданские дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением гражданских дел о восстановлении на работе и гражданских дел о разрешении коллективных трудовых споров; дела об определении порядка пользования имуществом. Приведенный перечень гражданских дел, подсудных мировому судье, не является исчерпывающим.

¹ О мировых судьях подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 66, 99—106.

² *О минимальном размере оплаты труда: ФЗ от 2 июня 2000 г., с последующими изменениями и дополнениями* // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729; 2002. № 18. Ст. 1722; № 48. Ст. 4737; 2003. № 40. Ст. 3818; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 24; 2007. № 17. Ст. 1930; 2008. № 26. Ст. 3010; 2009. № 30. Ст. 3739.

Федеральными законами к компетенции мировых судей могут быть отнесены и другие гражданские дела.

После принятия искового заявления судья единолично производит подготовку гражданского дела к судебному разбирательству (ст. 147 ГПК РФ). Судебное разбирательство, будучи одной из стадий гражданского судопроизводства, в теории гражданского процесса подразделяется на ряд частей (этапов).

Анализ положений главы 15 (ст. 154—193) ГПК РФ позволяет выделить только четыре части (этапа) стадии судебного разбирательства. Ранее по ГПК РСФСР имелось основание для структурирования стадии судебного разбирательства на пять частей¹ (некоторые ученые выделяли четыре части²), одной из которых являлось заключение прокурора. Правовую основу подобной структуризации составляла ч. 2 ст. 188 ГПК РСФСР.

После исследования всех доказательств председательствующий в судебном разбирательстве предоставляет слово прокурору, а также выясняет у других лиц их желание выступить с дополнительными объяснениями. И только после этого председательствующий объявляет рассмотрение гражданского дела по существу законченным (ст. 189 ГПК РФ). Иначе говоря, речь идет о завершении судебного следствия как части стадии судебного разбирательства. Далее суд переходит к судебным прениям, порядок проведения которых регламентирован в ст. 190 ГПК РФ. Возобновление рассмотрения гражданского дела допускается только с этапа судебных прений (ст. 191 ГПК РФ).

Разбирательство гражданского дела происходит в судебном заседании с обязательным извещением лиц, участвующих в гражданском деле (в том числе и прокурора). Обязанность проверки явки в суд лиц, участвующих в гражданском деле, возложена на секретаря судебного заседания. В случае неявки в судебное заседание прокурора, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, по причинам, признанным судом уважительными, суд откладывает разбирательство гражданского дела. О неявке прокурора без уважительных причин суд сообщает вышестоящему прокурору. Рассмотрение гражданского дела по существу начинается докладом гражданского дела председательствующим или кем-либо из судей (ст. 172 ГПК РФ). После доклада гражданского дела суд заслушивает объяснения лиц, участвующих в гражданском деле. В частности, прокурор, обра-

¹ См.: *Гражданский процесс: Учебник для юридических вузов*. 2-е изд., испр. и доп. / Под. ред. М.К. Треушникова. М.: Юриспруденция, 2000. С. 179.

² См.: *Гражданский процесс: Учебник для вузов*. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: СПАРК: Городец, 1998. С. 224.

тившийся в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, дает объяснения первым. Он вправе задавать вопросы другим лицам, участвующим в гражданском деле. Судья вправе задавать вопросы прокурору в любой момент его выступления (ч. 1 ст. 174 ГПК РФ).

После рассмотрения всех доказательств и при отсутствии заявлений о дополнении имеющихся материалов гражданского дела новыми материалами председательствующий объявляет исследование гражданского дела законченным, а суд переходит к заслушиванию судебных прений (ст. 190 ГПК РФ). Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в гражданском деле. Прокурор, обратившийся в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, выступает в судебных прениях первым (ч. 3 ст. 190 ГПК РФ).

Следующим видом гражданского судопроизводства является *производство по гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений*¹, урегулированное подразделом III (главы 23—26) раздела II ГПК РФ.

По гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений, в отличие от искового производства подаются не исковые заявления, а *жалобы и заявления* (ч. 2 ст. 4 ГПК РФ). Участие прокурора в данном виде гражданского судопроизводства ограничено.

Анализ положений подраздела III раздела II ГПК РФ позволяет типологизировать рассматриваемый вид судопроизводства на *четыре подвиды*:

- производство по гражданским делам о признании нормативных правовых актов недействующими полностью или в части;
- производство по гражданским делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- производство по гражданским делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан;
- производство по иным гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений и отнесенным федеральным законом к ведению суда.

¹ Ранее именовался как производство по гражданским делам, возникающим из административно-правовых отношений. Таким образом, законодатель воспринял предложение ученых (см.: *Гражданский процесс: Учебник для юридических вузов / Под ред. М.К. Треушниковой. М.: Новый Юрист, 1998. С. 281—299).*

По поводу содержания четвертого из приведенных в нашем перечне подвидов данного вида гражданского судопроизводства применительно, несомненно, потребуются разъяснения.

О роли прокурора можно говорить лишь применительно к одному из подвидов производства по гражданским делам, возникающим из публичных правоотношений: рассмотрение гражданских дел об оспаривании законности нормативных правовых актов, кроме актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ¹.

Прокурор в своем заявлении вправе оспаривать правовые акты, принятые представительными органами власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления и местной администрации, министерствами, ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, общественными, политическими организациями и движениями, должностными лицами (п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 апреля 1993 г.²). По мнению Г.А. Жилина, приведенный в названном выше Постановлении Пленума ВС РФ перечень «юридических актов, классифицированных по субъекту их принятия», является «примерным». И хотя в перечне «не указаны акты представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, это вовсе не означает, что прокуроры не вправе оспаривать их в судебном порядке»³.

Одним из видов гражданского судопроизводства является *особое производство*, урегулированное подразделом IV (главы 27—38) раздела II ГПК РФ. В теории гражданского процесса под особым производством понимается «самостоятельный вид гражданского судопроизводства по специально отнесенным к ведению суда категориям гражданских дел, характеризующихся отсутствием спора о праве

¹ Рассмотрение Конституционным Судом РФ дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан как один из видов конституционного судопроизводства составляет предмет параграфа 2 главы 12 учебника.

² Утратило юридическую силу в связи с принятием Постановления Пленума ВС РФ № 2 от 20 января 2003 г. (РГ. 2003. 25 января; БВС РФ. 2003. № 3. С. 1—5).

³ См.: *Комментарий* к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Под ред. В.М. Жуйкова. М.: Юрист, 1999. С. 554.

и применением специальных средств и способов защиты, в которых суд путем установления юридических фактов (действий, событий, состояний) осуществляет защиту охраняемых законом интересов граждан и организаций»¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 262 ГПК РФ судом в порядке особого производства рассматриваются следующие гражданские дела: об установлении фактов, имеющих юридическое значение; об усыновлении (удочерении) ребенка; о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим; об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами; об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипации); о признании движимой вещи бесхозной и признании права муниципальной собственности на бесхозную недвижимую вещь; о восстановлении прав по утраченным ценным бумагам на предъявителя или ордерным ценным бумагам (вызывное производство); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании; о внесении исправлений в записи актов гражданского состояния; по заявлениям о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении²; по заявлениям о восстановлении утраченного судебного производства. Приведенный перечень гражданских дел, рассматриваемых судом в порядке особого производства, не является исчерпывающим.

По делам особого производства подаются жалобы и заявления (ст. 4 ГПК РФ). По некоторым из разновидностей гражданских дел, рассматриваемых в порядке особого производства, обязательно участие прокурора. Так, гражданские дела об усыновлении (удочерении) рассматриваются с обязательным участием прокурора (ст. 273 ГПК РФ). Также с участием прокурора рассматриваются гражданские дела о признании гражданина недееспособным (ч. 1 ст. 284 ГПК РФ).

¹ См.: *Гражданский процесс*: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М.: ПРОСПЕКТ, 1999. С. 300.

² В.М. Жуйков предлагает исключить данный вид гражданских дел из перечня гражданских дел, рассматриваемых в порядке особого производства, так как в нем имеется спор о праве (см.: *Жуйков В.М.* Реализация конституционного права на судебную защиту. М., 1996. С. 19).

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» от 7 июля 2000 г. ГПК РСФСР был дополнен главой 35¹ «Апелляционное производство по пересмотру решений и определений мировых судей» (ст. 318¹—318¹⁶)¹. Таким образом, было реализовано положение п. 2 ст. 1 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г., предусматривающего осуществление мировыми судьями правосудия именем Российской Федерации².

В российском гражданском процессе появился новый правовой институт — *институт апелляции* (точнее, он был восстановлен³ с 9 августа 2000 г. — с момента первого официального опубликования Федерального закона от 7 июля 2000 г. в «Парламентской газете»).

Институт апелляции предусмотрен и в действующем гражданском процессуальном законодательстве Российской Федерации (ст. 320—335 главы 39 ГПК РФ).

Под *апелляционным производством* следует понимать *производство по проверке законности и обоснованности решений мирового судьи, не вступивших в законную юридическую силу*. Сущность апелляционного производства заключается в пересмотре вышестоящим судом (районным судом) решений нижестоящего суда (мирового судьи) *на основе нового судебного разбирательства с вынесением нового постановления по существу*. Этим апелляция отличается от кассации, при которой осуществляется проверка законности нижестоящих судов лишь с одной точки зрения — соблюдены ли требования права (без оценки вопросов факта). При апелляции осуществляется проверка законности судебных решений нижестоящего суда не только с точки зрения права, но и с оценкой вопросов факта.

В соответствии со ст. 320 ГПК РФ *решения мирового судьи могут быть обжалованы* в апелляционном порядке сторонами и другими лицами, участвующими в гражданском деле, в соответствующий районный суд через мирового судью. Прокурор, являясь лицом, участвующим в гражданском деле, имеет право обжаловать (но не опро-

¹ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 6270.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3603.

³ Подробнее об истории возникновения и развития данного правового института см.: *Борисова Е.В.* Институт апелляции в гражданском процессе. М.: СПАРК, 1996. С. 5—32; *Она же.* Апелляция в гражданском и арбитражном процессе. М.: Городец, 1997. С. 5—46.

тествовать, как это, например, предусмотрено ст. 30.10 КоАП РФ¹) решения мирового судьи. Аналогичное по содержанию положение закреплено и в ст. 257 АПК РФ².

Апелляционное представление может быть принесено прокурором в течение десяти дней со дня принятия мировым судьей решения в окончательной форме. Пропущенный срок подачи апелляционной жалобы может быть восстановлен (но не продлен). Апелляционное представление прокурора должно содержать: наименование районного суда, в который адресуется представление; наименование лица, подающего представление, его место нахождения; указание на обжалуемое решение мирового судьи; доводы представления; просьбу заинтересованного лица; перечень прилагаемых к представлению документов (ч. 1 ст. 322 ГПК РФ). Апелляционное представление может быть возвращено прокурору. В этом случае мировой судья выносит определение о возврате апелляционного представления, которое прокурор вправе обжаловать в районный суд (ст. 324 ГПК РФ). Прокурор вправе отозвать апелляционное представление до принятия решения или определения районным судом (ст. 326 ГПК РФ).

По истечении десятидневного срока обжалования мировой судья направляет гражданское дело с апелляционным представлением прокурора и поступившими на него возражениями в районный суд (ч. 3 ст. 325 ГПК РФ).

Суд апелляционной инстанции при рассмотрении апелляционного представления *вправе*: решение мирового судьи оставить без изменения, а представление — без удовлетворения; изменить решение мирового судьи или отменить его и принять новое решение; отменить решение мирового судьи полностью или в части и прекратить судебное производство либо оставить заявление без рассмотрения (ст. 328 ГПК РФ). В одном случае (когда изменяется решение мирового судьи или оно отменяется и принимается новое решение) постановление районного суда принимается в форме апелляционного решения, которое заменяет полностью или в части решение мирового судьи. В двух иных случаях (когда решение мирового судьи оставляется без изменения, а представление — без удовлетворения, а также когда решение мирового судьи отменяется полностью или в части и прекращается судебное производство либо отставляется представление без рассмотрения) выносится определение (ст. 329 ГПК РФ).

Помимо апелляционного представления прокурор вправе также в десятидневный срок подать представление на определение миро-

¹ Подробнее см. в параграфе 4 главы 12 учебника.

² Подробнее см. в параграфе 6 главы 12 учебника.

вого судьи (ст. 331—333 ГПК РФ). Суд апелляционной инстанции, рассмотрев представление прокурора, вправе вынести два вида определений: об оставлении определения мирового судьи без изменения, а жалобы без удовлетворения или об отмене определения мирового судьи полностью или в части с разрешением вопроса по существу (ст. 334 ГПК РФ).

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции

В соответствии с п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 23 декабря 1998 г.) прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд *кассационное* или *частное представление*¹. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела вправе приносить протест только по гражданскому делу, в рассмотрении которого они участвовали. Приведенные положения детализированы в ГПК РФ. Кассационное представление приносится на не вступившие в законную юридическую силу решения: районных судов, гарнизонных военных судов — в соответствующий суд общей юрисдикции субъекта Российской Федерации, окружной (флотский) военный суд; суда общей юрисдикции субъекта Российской Федерации, решения окружных (флотских) военных судов — в Верховный Суд РФ; Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ — в Кассационную коллегию Верховного Суда РФ (ч. 1 ст. 337 ГПК РФ).

Обращаем внимание читателей на отказ законодателя от использования термина «протест» в ГПК РФ, что предопределено изменением роли прокуратуры в гражданском судопроизводстве. Что же касается приведенного положения п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» о праве прокурора на принесение кассационного протеста или частного протеста, то оно не действует в связи с иным регулированием в специально предназначенном для этого нормативном правовом акте (ГПК РФ).

Кассационное представление может быть принесено прокурором в течение десяти дней после вынесения судом решения в окончательной форме. Кассационное представление прокурора должно содержать: наименование суда, в который адресуется представление; наименование лица, подающего представление; указание на решение суда, которое обжалуется; требование прокурора, прино-

¹ Автор одной научной публикации указывает на необходимость принесения прокурором не кассационного протеста, а только кассационной жалобы, ошибочно указывая на равенство прав прокурора и иных лиц (см.: *Жуйков В.М.* Указ. соч. С. 23).

сящего представление, а также основания, по которым он считает решение суда неправильным; перечень прилагаемых к представлению процессуальных документов. Кассационное представление подписывается прокурором (ст. 339 ГПК РФ).

Прокурор, принесший кассационное представление, а также вышестоящий прокурор вправе отозвать представление до начала судебного заседания. Об отзыве кассационного представления извещаются лица, участвующие в гражданском деле (ст. 345 ГПК РФ).

Судебное заседание открывается председательствующим. В случае неявки в судебное заседание прокурора, не извещенного о времени и месте рассмотрения гражданского дела, суд откладывает разбирательство гражданского дела. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения гражданского дела, не является препятствием к разбирательству гражданского дела. Однако суд и в этом случае вправе отложить разбирательство гражданского дела (ст. 354 ГПК РФ).

Рассмотрение гражданского дела судом кассационной инстанции начинается докладом председательствующего или одного из судей. После доклада судьи в ходе заслушивания явившихся в судебное заседание лиц первым выступает прокурор, принесший кассационное представление (ст. 357 ГПК РФ).

Суд кассационной инстанции *вправе*: оставить решение суда первой инстанции без изменения, а кассационное представление без удовлетворения; отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и направить гражданское дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в том же или ином составе судей, если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции; изменить или отменить решение суда первой инстанции и принять новое решение, не передавая гражданское дело на новое рассмотрение, если обстоятельства, имеющие значение для гражданского дела, установлены на основании имеющихся и дополнительно представленных процессуальных документов; отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по гражданскому делу либо оставить заявление без рассмотрения (ст. 361 ГПК РФ).

Основаниями для отмены или изменения решения суда в кассационном порядке являются следующие: неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для гражданского дела; недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для гражданского дела; несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам гражданского дела; нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права (ч. 1 ст. 362 ГПК РФ).

Статьей 36 (п. 1) ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурору или его заместителю предоставлено право принесения и *частного протеста* (помимо кассационного протеста). Порядок обжалования определений суда детально урегулирован в главе 40 (ст. 371—375) ГПК РФ. Так, в соответствии со ст. 371 ГПК РФ определение суда первой инстанции может быть обжаловано прокурором в суд кассационной инстанции: в случаях, предусмотренных ГПК РФ, и в случаях, когда определение суда исключает возможность дальнейшего движения гражданского дела. На остальные определения суда первой инстанции представления прокурора не подаются, но возражения относительно них могут быть включены в кассационное представление (ст. 371 ГПК РФ).

Суд кассационной инстанции, рассмотрев представление прокурора, вправе: оставить определение суда первой инстанции без изменения, представление прокурора без удовлетворения; отменить определение суда и передать вопрос на новое рассмотрение в суд первой инстанции; отменить определение суда полностью или в части и разрешить вопрос по существу (ст. 374 ГПК РФ). Определение суда кассационной инстанции, вынесенное по представлению прокурора, вступает в законную юридическую силу со дня его вынесения (ст. 375 ГПК РФ).

Участие прокурора в пересмотре судебных решений, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу

В данном случае речь идет об участии прокурора на двух стадиях гражданского судопроизводства:

1) пересмотра решений, определений и постановлений суда, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора;

2) пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу¹.

В соответствии с п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд *протест в порядке надзора*. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела могут приносить протест только по гражданскому делу, в рассмотрении

¹ В теории уголовного процесса аналогичные стадии именуется исключительными стадиями уголовного процесса, что объясняется следующими обстоятельствами: проверкой законности и обоснованности уже вступивших в законную юридическую силу судебных решений, возможностью их отмены и изменения; узким кругом должностных лиц, полномочных возбудить производство в названных стадиях (см.: Якупов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 37—38).

которого они участвовали. Порядок производства в надзорной инстанции урегулирован главой 41 (ст. 376—391) ГПК РФ.

В суд надзорной инстанции вправе обращаться:

- Генеральный прокурор РФ и его заместители — в любой суд надзорной инстанции;
- прокурор республики, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) — соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда (ч. 2 ст. 377 ГПК РФ, в ред. ФЗ от 9 июля 2004 г.).

Рассмотрим участие прокурора *в стадии пересмотра решений, определений и постановлений вступивших в силу, в порядке надзора.*

Представление прокурора (а не протест — в этой части п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» не действует) подается непосредственно в суд надзорной инстанции. Представление прокурора подается:

- на вступившие в законную юридическую силу решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения не были предметом кассационного или надзорного рассмотрения в Верховном Суде РФ; на кассационные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов; на апелляционные решения и определения районных судов; на вступившие в законную юридическую силу судебные приказы, решения и определения районных судов и мировых судей — соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;
- на кассационные определения окружных (флотских) военных судов; на вступившие в законную юридическую силу решения и определения гарнизонных военных судов — в президиум окружного (флотского) военного суда;
- на определения президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов; на вступившие в законную юридическую силу решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов,

судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения не были предметом кассационного рассмотрения в Верховном Суде РФ; на кассационные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, а также на вступившие в законную юридическую силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, если жалобы на указанные решения и определения были оставлены без удовлетворения президиумами соответственно верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, — в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ;

- на определения президиумов окружных (флотских) военных судов; на вступившие в законную юридическую силу решения и определения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения не были предметом кассационного рассмотрения в Верховном Суде РФ; на кассационные определения окружных (флотских) военных судов, а также на вступившие в законную юридическую силу решения и определения гарнизонных военных судов, если жалобы на указанные судебные постановления были оставлены без удовлетворения президиумом окружного (флотского) военного суда, — в Военную коллегию Верховного Суда РФ;
- на вступившие в законную юридическую силу решения и определения Верховного Суда РФ, принятые им по первой инстанции; на определения Кассационной коллегии Верховного Суда РФ; на определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, вынесенные ею в кассационном порядке; на определения Военной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенные ею в кассационном порядке, — в Президиум Верховного Суда РФ (ч. 1, 2 ст. 377 ГПК РФ).

Представление прокурора должно содержать: наименование суда, в который оно адресуется; наименование лица, подающего представление, его место нахождения и процессуальное положение в гражданском деле; наименование других лиц, участвующих в гражданском деле, их место жительства или место нахождения; указание на суды, рассматривавшие гражданское дело по первой, апелляционной или кассационной инстанции, и содержание принятых ими решений; указание на решение, определение суда, которые обжалуются;

указание на то, в чем заключается допущенное судами существенное нарушение закона; просьбу лица, подающего представление. Представление прокурора должно быть подписано прокурором. К представлению прокурора прилагаются заверенные соответствующим судом копии судебных постановлений, принятые по гражданскому делу (ст. 378 ГПК РФ, в ред. ФЗ от 9 июля 2004 г.).

Представление прокурора по поручению председателя или заместителя председателя соответствующего суда передается на рассмотрение судьи данного суда (ст. 379 ГПК РФ). Судья вправе вернуть представление прокурора без рассмотрения по существу (ст. 380 ГПК РФ). В случае отсутствия оснований для возвращения представления прокурора без рассмотрения по существу судья суда надзорной инстанции вправе вынести *два вида определений*: об истребовании гражданского дела, если имеются сомнения в законности судебного постановления; об отказе в истребовании гражданского дела, если изложенные в представлении доводы в соответствии с федеральным законом не могут повлечь за собой возможность отмены судебного постановления.

Вынесение судьей определения об отказе в истребовании гражданского дела означает фактическое окончание стадии надзорного производства. Правда, имеется одно исключение, предусмотренное ч. 6 ст. 381 ГПК РФ. Речь идет о праве (но не обязанности) председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, Председателя Верховного Суда РФ или их заместителей «не согласиться с определением судьи об отказе в истребовании дела». В случае несогласия председатель соответствующего суда или его заместитель выносит свое определение об истребовании гражданского дела.

Истребованное гражданское дело также рассматривается судьей единолично. В этом случае судья вправе принять одно из двух определений: об отказе в передаче гражданского дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции; о передаче гражданского дела для рассмотрения представления прокурора по существу судом надзорной инстанции (ст. 382 ГПК РФ). Судья направляет представление прокурора, свое определение и материалы гражданского дела в суд надзорной инстанции (ч. 2 ст. 384 ГПК РФ).

По результатам рассмотрения гражданского дела суд надзорной инстанции выносит определение о следующем:

- оставлении судебного постановления суда первой, второй или надзорной инстанции без изменения, представление прокурора о пересмотре гражданского дела в порядке надзора без удовлетворения;

- отмене судебного постановления суда первой, второй или надзорной инстанции полностью либо в части и направлении гражданского дела на новое рассмотрение;
- отмене судебного постановления суда первой, второй или надзорной инстанции полностью либо в части и оставлении представления прокурора без рассмотрения либо прекращении производства по гражданскому делу;
- оставлении в силе одного из принятых по гражданскому делу судебных постановлений;
- отмене либо изменении судебного постановления суда первой, второй или надзорной инстанции и принятии нового судебного постановления, не передавая гражданское дело для нового рассмотрения, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права (ст. 390); определение суда надзорной инстанции вступает в законную юридическую силу со дня его вынесения (ст. 391 ГПК РФ).

Другой стадией гражданского судопроизводства, на которой рассматриваются решения, определения и постановления суда, вступившие в законную юридическую силу, является *стадия пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам*, урегулированная главой 42 (ст. 392—397 ГПК РФ).

Данный вид производства определен в качестве самостоятельной стадии гражданского процесса также Т.А. Фесечко, указавшей на ее «отличие» — «исключительность»¹. По мнению же В.В. Пиляевой, производство по пересмотру по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений суда, вступивших в законную юридическую силу, следует определять в качестве одного из «институтов» гражданского процесса², что представляется ошибочным ввиду допущенного смешения разноуровневых правовых категорий — стадии гражданского процесса и правового института.

Анализ норм ГПК РФ позволяет нам высказать суждение о наличии по меньшей мере двух частей рассматриваемой стадии: *досудебное производство* и *судебное разбирательство*³.

Прокурор вправе подать представление о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения, определения суда, вступившие в законную юридическую силу, в суд, принявший решение

¹ См.: *Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации* / Отв. ред. Г.П. Ивлиев. М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 461.

² *Пиляева В.В.* Указ. соч. С. 335.

³ На это указывает и Н.М. Коршунов (см.: *Гражданский процесс* / Под ред. М.К. Треушниковой. С. 374—376).

или определение (ст. 394 ГПК РФ). Представление прокурора рассматривается судом в судебном заседании (ст. 396 ГПК РФ). Суд, рассмотрев представление прокурора о пересмотре решения, определения суда, или удовлетворяет заявление и отменяет решение, определение суда, или отказывает в их пересмотре (ст. 397 ГПК РФ).

Введение в действие с 1 февраля 2002 г. ГПК РФ потребовало от прокуратуры «иной организации работы по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе в судах общей юрисдикции», о чем речь идет в информационном письме Генерального прокурора РФ «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» № 8-15-2003 от 27 января 2003 г.¹ В частности, в этом подзаконном нормативном правовом акте предусмотрены «три формы» участия прокурора «в гражданском процессе в судах общей юрисдикции»:

- путем обращения в суд с заявлениями, указанными в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, — как в порядке искового производства (исковые заявления), так и по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также по делам, рассматриваемым в порядке особого производства;
- путем вступления в процесс для дачи заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами РФ, в целях осуществления возложенных на него полномочий;
- путем подачи апелляционных представлений на решения мировых судей, кассационных представлений на не вступившие в законную юридическую силу решения суда и надзорных представлений на вступившие в законную юридическую силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда РФ, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор.

Некоторые положения ряда статей ГПК РФ в упомянутом выше информационном письме Генерального прокурора РФ подвергнуты расширительному толкованию (например, положения ст. 45, 380 и др.).

Вопросам применения ГПК РФ посвящено также постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие Граж-

¹ В официальных источниках не публиковалось.

данского процессуального кодекса Российской Федерации» № 2 от 20 января 2003 г.¹

12.4. Участие прокурора в рассмотрении административных дел

До выхода в свет учебника «Прокурорский надзор в Российской Федерации», подготовленного «ведущими учеными юристами и работниками прокуратуры города Санкт-Петербурга»², вопрос об участии прокурора в рассмотрении административных дел судами в аналогичной учебной юридической литературе³ не рассматривался. Это обусловлено затянувшейся дискуссией об определении административного судопроизводства и его отраслевой принадлежности, а также отсутствием соответствующего законодательства (в первую очередь кодифицированного правового акта — Административно-процессуального кодекса РФ). На это указывает и Ю.М. Козлов⁴. И доныне учеными-административистами признаются актуальными исследования В.Д. Сорокина, который одним из первых научно обосновал существование административно-процессуального права как самостоятельной отрасли советского права⁵. Впоследствии суждение В.Д. Сорокина было существенно уточнено Е.В. Додиныным⁶.

Непосредственный анализ законодательства предполагает соотнесение терминов «*административный процесс*» и «*административное судопроизводство*». По нашему мнению, первое понятие являет-

¹ РГ. 2003. 25 января; *Бюллетень* ВС РФ. 2003. № 3. С. 1—5; РЮ. 2003. № 3. С. 74—77.

² *Прокурорский надзор в Российской Федерации*: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. СПб.: С.-Петербургский ин-т экспертов. 2000. С. 93, 157—175.

³ В иной учебной юридической литературе этот вопрос ранее рассматривался (см.: *Рохлин В.И., Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях: Учеб. пособие. СПб., 1997).

⁴ См.: *Административное право*: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, А.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 382—384; *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. 2-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало, 2000. С. 315.

⁵ *Сорокин В.Д.* Вопросы теории советского административно-процессуального права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1968. С. 26—35; *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М.: Юридическая литература, 1972. С. 52—76.

⁶ *Додин Е.В.* Доказывание и доказательство в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1973. С. 12; *Он же.* Доказательства в административном процессе. М.: Юридическая литература, 1973. С. 5—39.

ся родовым, а второе — видовым. Разграничение этих терминов обусловлено чрезвычайно широким перечнем органов и должностных лиц так называемой административной юрисдикции. В связи с этим автор одной из научных публикаций (Л.А. Атапина) делает вывод о том, что «существующая система органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, нуждается в реформировании путем сокращения круга упомянутых субъектов и унификации административного процесса»¹. В названном выше учебнике приведен перечень из 42 органов административной юрисдикции². Все органы и должностные лица, за исключением судов общей юрисдикции, а также судов специальной юрисдикции (арбитражных судов), *осуществляют административный процесс, но не административное судопроизводство*. Только суды общей юрисдикции, а также суды специальной юрисдикции (арбитражные суды) правомочны проводить административное судопроизводство. Органы и должностные лица, не осуществляющие административного судопроизводства, как правило, принадлежат к органам исполнительной ветви власти. Поэтому их деятельность составляет предмет общего надзора, иначе говоря, рассматривается нами в рамках иной функции прокуратуры³.

Таким образом, предметом рассматриваемого параграфа данной главы является *деятельность только тех органов, которые осуществляют административное судопроизводство*. Авторы же уже упоминавшегося выше учебника (В.И. Рохлин, И.И. Сыдорук и А.П. Стуканов) не проводят разграничения между деятельностью различных органов административной юрисдикции и в этой связи ошибочно выделяют «участие прокурора в рассмотрении судами административных дел» как одну из «отраслей прокурорского надзора»⁴.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» к рассматриваемому нами вопросу имеют отношение только положения, закрепленные в п. 4 ст. 35 и п. 3 ст. 36. В соответствии с п. 4 ст. 35 названного Закона полномочия прокурора, «участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации». Административно-

¹ См.: Атапина Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 5.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. С. 160—162.

³ Подробнее см. в главе параграфе 2 главы 9 данного учебника.

⁴ Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. С. 93, 94, 157—175.

процессуальное законодательство Российской Федерации не кодифицировано, а отдельные административно-процессуальные нормы рассредоточены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), принятом 20 декабря 2001 г.¹ и введенном в действие с 1 июля 2002 г.²

В соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями (мировыми судьями). Компетенция судей устанавливается ст. 23.1 КоАП РФ. Анализ этой статьи позволяет нам выделить *три группы* дел об административных правонарушениях:

- дела об административных правонарушениях, рассматриваемых единолично судьями судов общей юрисдикции;
- дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются судьями судов специальной юрисдикции (арбитражных судов);
- дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются мировыми судьями.

В свою очередь, в первой группе дел также можно выделить *четыре подгруппы*: дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются в полном объеме; дела об административных правонарушениях, которые поступили судьям от иных органов государства или должностных лиц; дела об административных правонарушениях военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, рассматриваемые судьями гарнизонных военных судов; дела об административных правонарушениях, по которым производство осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, которые рассматриваются судьями районных судов (но не мировыми судьями).

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями: 6.14 «Производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам»; 7.24 «Нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта»; 9.4 «Нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства»;

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

² О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: ФЗ от 20 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 2.

9.5 «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию»; 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)»; 14.10 «Незаконное использование товарного знака»; 14.11 «Незаконное получение кредита»; 14.12 «Фиктивное или преднамеренное банкротство»; 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве»; 14.14 «Воспрепятствование должностными лицами кредитной организации осуществлению функций временной администрации»; 14.16 (ч. 1, 2) «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; 14.17 (ч. 1, 3, 4) «Незаконные производство, поставка или закупка этилового спирта»; 14.18 «Использование этилового спирта, произведенного из неприщевого сырья, и спиртосодержащей пищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции»; 14.23 «Осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом»; 14.27 «Нарушение законодательства о лотереях»; 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке»; 14.32 «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий» (введена ФЗ от 23 марта 2007 г.); 14.23 «Недобросовестная конкуренция» (введена ФЗ от 23 марта 2007 г.); 15.10 «Неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда»; 19.5 (ч. 5) «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль»; 19.19 (ч. 1, 2) «Нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений, которые совершены юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями» (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

«В остальных случаях», как дословно сказано в абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ (в ред. ФЗ от 8 июня 2005 г.), дела об административных правонарушениях, перечисленные в ч. 1, 2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями.

Правовую основу организации и деятельности мировых судей составляет Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г. Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом (таким законом ныне является КоАП РФ), а в части, касающейся осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях, может устанавливаться также законами субъектов

Российской Федерации (п. 2 ст. 1). Мировой судья рассматривает в первой инстанции «дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях» (подп. 9 п. 1 ст. 3).

В Законе города Москвы «О мировых судьях в городе Москве» от 31 мая 2000 г. компетенция мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях не установлена, указано лишь, что она предусматривается также «иными законами города Москвы» (ст. 3)¹.

Анализ норм действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет говорить о *двух формах участия прокурора в административном судопроизводстве*: когда производство об административном правонарушении возбуждается самим прокурором и в случае вступления прокурора на любой стадии административного судопроизводства. Прокурор в обеих формах занимает положение лица, участвующего в административном судопроизводстве, а не должностного лица, осуществляющего надзор.

Об этом идет речь и в ст. 25.11 КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 1 этой статьи прокурор *вправе*:

- возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Порядок возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях предусмотрен в ст. 28.4 КоАП РФ. Прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями: 5.1 «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума»; 5.5 «Нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов»; 5.7 «Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме»; 5.8 «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий проведения пред-

¹ *Ведомости* МГД. 2000. № 7. Ст. 62.

выборной агитации, агитации при проведении референдума» (в ред. ФЗ от 18 июня 2003 г.); 5.22 «Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме»; 5.23 «Изготовление неучтенных тиражей бюллетеней для голосования либо сокрытия остатков бюллетеней» (в ред. ФЗ от 18 июня 2003 г.); 5.24 «Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов»; 5.40 «Принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке»; 7.24 «Нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта»; 12.35 «Незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию»; 12.36 «Воспрепятствование законной деятельности по управлению и эксплуатации транспортных средств»; 13.11 «Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)»; 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; 14.25 (ч. 1, 2) «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц» (в ред. ФЗ от 18 июня 2003 г.); 15.10 «Неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда»; 19.4 (ч. 3) «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)»; 19.9 «Нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов»; 20.26 «Самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора».

Приведенный перечень дел об административных правонарушениях, которые вправе возбудить прокурор, не является исчерпывающим. Прокурор вправе возбудить дело практически о любом ином административном правонарушении, которое предусмотрено в КоАП РФ и даже в законах субъектов Российской Федерации. О совершенном административном правонарушении прокурором выносится постановление (иными должностными лицами составляется протокол об административном правонарушении).

В постановлении об административном правонарушении указываются дата и место его вынесения, должность, фамилия и инициалы лица, вынесшего постановление, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются таковые, время совершения и событие

административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иные необходимые сведения. Постановление об административном правонарушении подписывается прокурором, его вынесшим, а также удостоверяется подписью физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ).

Постановление об административном правонарушении выносится немедленно после выявления административного правонарушения, а если требуется дополнительная проверка — то в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (ст. 28.5 КоАП РФ). Постановление прокурора об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрен административный арест, передается немедленно на рассмотрение судье после его вынесения (ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ).

В соответствии с п. 3 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» на решение судьи по делу об административном правонарушении может быть принесен протест прокурором города, района, вышестоящим прокурором и их заместителями. Соответствующие нормы закреплены в ст. 30.10 и 30.11 КоАП РФ. Здесь важно иметь в виду, что указанным правомочием наделен только прокурор, а не иные прокурорские работники. Исчерпывающий перечень лиц, охватываемых содержанием понятия «прокурор», предусмотрен в ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в ред. от 23 декабря 1998 г.). Не вступившее в законную юридическую силу постановление по делу об административном правонарушении, а также последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором (ст. 30.10 КоАП РФ). Срок на принесение протеста прокурора на постановление по делу об административном правонарушении составляет десять суток со дня вручения или получения копии постановления (ст. 30.3 КоАП РФ). Прокурором может быть также опротестовано вступившее в законную юридическую силу постановление об административном правонарушении. Право на принесение протеста принадлежит Генеральному прокурору РФ и его заместителям, прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям.

Вступившие в законную юридическую силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать

председатели судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и их заместители, а также Председатель Верховного Суда РФ и его заместители. Вступившие в законную юридическую силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством, регламентируемым АПК РФ (ст. 30.11 КоАП РФ).

В разделе IV КоАП РСФСР «Производство по делам об административных правонарушениях» имелась ст. 230 «Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях». В разделе IV КоАП РФ, имеющем такое же название, также есть ст. 24.6 «Прокурорский надзор», которая предусматривает осуществление надзора «при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда». По мнению В.Б. Гайдова, содержащееся в ст. 24.6 КоАП РФ «исключение обусловлено той особой, самостоятельной ролью, которая отведена судам в системе органов государственной власти»¹. Иной позиции по поводу этой статьи придерживается другой комментатор (Ю.М. Козлов), полагающий, что прокурор «осуществляет надзор за соблюдением законодательства РФ об административных правонарушениях при производстве по делам, рассматриваемым исполнительными органами и должностными лицами, а также единолично судьями (мировыми судьями), приносит протесты на вступившие в законную силу постановления о назначении административных наказаний»².

По нашему мнению, ст. 24.6 необходимо исключить из главы 24 раздела IV КоАП РФ. Прокурор в административном судопроизводстве не осуществляет надзора. Деятельность органов исполнительной ветви власти, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, составляет предмет общего надзора. Для подтверждения иной роли прокурора в административном судопроизводстве следовало бы также отказаться от использования термина «протест» в ст. 30.10, 30.11 КоАП РФ. А вместо этого термина, как и в ином процессуальном законодательстве, следовало бы использовать термин «представление». Тогда

¹ *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях*. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 583.

² *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрист, 2002. С. 998.

отпали бы все основания для утверждения о наличии прокурорского надзора в действующем законодательстве об административном судопроизводстве.

После введения в действие КоАП РФ было принято указание Генерального прокурора РФ «О рассмотрении в Генеральной прокуратуре Российской Федерации обращений, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях» № 43/7 от 18 марта 2008 г.¹ В данном подзаконном нормативном правовом акте установлен «порядок, в соответствии с которым в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации рассматриваются и разрешаются следующие обращения граждан, должностных и юридических лиц»:

- в Управлении по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов — на постановления уполномоченных государственных органов, должностных лиц, мировых судей, судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях, а также на меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и исполнения отдельных видов административных наказаний (главы 27 и 32 КоАП РФ);
- в Отделе по делам несовершеннолетних и молодежи — на постановления и решения судов, государственных органов и их должностных лиц, затрагивающие вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, на законность привлечения их к административной ответственности;
- в Управлении по надзору за исполнением налогового и таможенного законодательства — на постановления таможенных и налоговых органов, федеральных органов налоговой полиции², их должностных лиц, мировых судей, судов общей юрисдикции о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц за нарушения налогового и таможенного законодательства;
- в Управлении по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний — на постановления органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, их должностных лиц, мировых судей, судов общей юрисдикции о привлечении к административной ответственности за правонарушения, указанные в ст. 23.4 и 28.3 (п. 2 ч. 2) КоАП РФ;
- в Управлении по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе — на решения, постановления и определе-

¹ В официальных источниках не публиковалось.

² Указом Президента РФ № 306 от 11 марта 2003 г. Федеральная служба налоговой полиции РФ с 1 июля 2003 г. упразднена (СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099; 2004. № 11. Ст. 945).

ния судов общей юрисдикции по жалобам на постановления уполномоченных органов, должностных лиц, судов о применении норм законодательства об административных правонарушениях, по иным делам, вытекающим из административно-правовых отношений и рассмотренным по правилам гражданского процессуального законодательства;

- в Управлении по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе — на решения, постановления и определения арбитражных судов о привлечении к административной ответственности, об оспаривании решений государственных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные решения арбитражных судов по делам, вытекающим из административных правоотношений;
- в Управлении по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами — на постановления судов общей юрисдикции по жалобам на постановления уполномоченных органов, должностных лиц и судов о прекращении производства по делам об административных правонарушениях и передаче материалов прокурору, в орган предварительного следствия и дознания в соответствии со ст. 29.9 КоАП РФ, а также о прекращении уголовного преследования и направлении материалов для возбуждения дела об административном правонарушении;
- в Главной военной прокуратуре — на постановления и иные акты органов военного управления, федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба и надзор за которыми возложен на органы военной прокуратуры, их должностных лиц, а также на постановления и решения военных судов по делам об административных правонарушениях (в том числе о привлечении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, к административной ответственности), на решения арбитражных судов о привлечении к административной ответственности воинских частей и иных воинских формирований (подп. 1.1—1.8 п. 1 указания Генерального прокурора РФ от 13 марта 2003 г.).

Также обращаем внимание читателей и на письмо Генерального прокурора РФ № 47-13-06 от 22 июня 2006 г.¹, в котором в связи с обращением заинтересованного органа государства (ФТС РФ) дана

¹ В официальных источниках не публиковалось.

оценка правоприменительной практики положений частей 4 и 5 ст. 15.25 КоАП РФ.

12.5. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел

Правовая основа участия прокурора в рассмотрении уголовных дел

Правовую основу участия прокурора в рассмотрении дел судами, в том числе и уголовных дел, составляет раздел IV (ст. 35—39) «Участие прокурора в рассмотрении дел судами» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 18 октября 1995 г. (в ред. от 23 декабря 1998 г.). Анализ положений этого раздела Закона побуждает нас поставить принципиально важный вопрос: *вправе ли прокурор осуществлять иные (помимо участия в рассмотрении уголовных дел) направления деятельности (функции) в уголовном судопроизводстве?*

В частности, ст. 35 (п. 2) Закона указывает на осуществление прокурором уголовного преследования в суде. Поддержание государственного обвинения в суде охватывается содержанием функции уголовного преследования прокуратурой, однако все содержание этой функции этим не исчерпывается, это лишь один из ее элементов. На это обращалось внимание в приказе Генерального прокурора РФ «О задачах прокуроров, участвующих в рассмотрении уголовных дел» № 82 от 24 ноября 1998 г., в котором указывалось, что участие прокурора «в судебных стадиях уголовного процесса не ограничивается уголовным преследованием»¹. Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» № 28 от 3 июня 2002 г. участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами признавалось «одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры»². Приказом Генерального прокурора РФ «Об участии прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства» № 185 от

¹ Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М.: НОРМА, 1999. С. 263—268.

² Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. С. 395—402. Этим подзаконным нормативным правовым актом признан недействующим приказ Генерального прокурора РФ № 82 от 24 ноября 1998 г. Признан недействующим и приказ Генерального прокурора РФ № 28 от 3 июня 2002 г. (см.: Приказ Генерального прокурора РФ № 185 от 20 ноября 2007 г. // Законность. 2008. № 1).

20 ноября 2007 г.¹ участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами также признается «одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры».

Нельзя забывать, что уголовное преследование наряду с прокуратурой осуществляют и иные процессуальные органы (например, суд при реализации положений ст. 237 УПК РФ). Изложенное и позволило нам отдельные элементы функции уголовного преследования прокуратурой в суде не рассматривать в данном параграфе². Что касается надзора, то данную функцию прокуратура в суде не осуществляет. Аргументы, обосновывающие этот вывод, приведены в упоминавшемся выше учебнике³. Исходя из этих аргументов, мы в этом параграфе данной главы учебника рассматриваем лишь одну функцию прокуратуры — *участие в рассмотрении уголовных дел*.

В соответствии с п. 4 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, «определяются процессуальным законодательством Российской Федерации». Как известно, общественные отношения, складывающиеся в ходе рассмотрения уголовных дел в судах, составляют *предмет уголовно-процессуального права*. Источниками же уголовно-процессуального права являются законы и иные правовые акты, содержащие уголовно-процессуальные нормы. Кодифицированным правовым актом уголовно-процессуального права является Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ), принятый Государственной Думой ФС РФ 22 ноября 2001 г.⁴ и введенный в действие с 1 июля 2001 г.⁵

Прокурор вправе участвовать на всех стадиях уголовного процесса. Однако отсутствие в теории уголовного процесса единого подхода к определению понятия «*стадия уголовного процесса*» и к установлению их количества, а также продолжающийся процесс реформирования уголовно-процессуального законодательства (несмотря на принятие УПК РФ) позволили нам структурировать последующий материал не на основе стадий уголовного процесса, а ориентируясь на иной признак — *инстанционность*. Действующее уголовно-процессуальное законодательство позволяет говорить о *четырёх инстанциях* при рассмотрении уголовных дел — первой, апелляционной, кассационной и надзорной. Обращаем внимание

¹ Законность. 2008. № 1. С. 46—55.

² Уголовное преследование прокуратурой рассматривается в главе 10 данного учебника.

³ Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А. Чувилева. С. 239.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

⁵ О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 22 ноября 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4924.

читателя на то, что в УПК РФ используется термин «суд второй инстанции», под которым законодатель предлагает понимать «суды апелляционной и кассационной инстанций» (п. 53 ст. 5 УПК РФ). Иначе говоря, фактически допущено отождествление двух самостоятельных инстанций, отличающихся одна от другой содержанием компетенции. Нам представляется целесообразным отказаться от использования термина «суд второй инстанции» в уголовно-процессуальном законодательстве (как и в гражданско-процессуальном законодательстве), а вместо этого термина использовать два иных: «суд апелляционной инстанции» и «суд кассационной инстанции». Соответственно этой позиции в данном учебнике мы говорим об участии прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции, судом апелляционной инстанции, судом кассационной инстанции, а также о пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу.

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции

Процессуальное положение прокурора в уголовном процессе закреплено в п. 31 ст. 5 УПК РФ (в ред. ФЗ от 21 июня 2003 г.). В УПК РФ впервые дано разъяснение термина «*государственный обвинитель*». В качестве государственного обвинителя могут выступать должностные лица прокуратуры, поддерживающие от имени государства обвинение в суде, а также дознаватели и следователи по поручению прокурора (п. 6 ст. 5). Следует также учитывать и положения ст. 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

В день направления прокурором уголовного дела в суд начинается первая судебная стадия уголовного процесса — *стадия подготовки уголовного дела к судебному разбирательству*. В этой стадии уголовного процесса уголовное дело принимается судьей к своему производству. Ввиду двойственного назначения стадии ее особой задачей контроля за качеством проведенного предварительного следствия и дознания, законностью и обоснованностью досудебного производства является выяснение наличия или отсутствия препятствий к судебному разбирательству. Для решения этой задачи в отношении каждого из обвиняемых судья проверяет:

- подсудно ли уголовное дело данному суду;
- вручены ли копии обвинительного заключения или обвинительного акта;
- подлежит ли отмене или изменению избранная мера пресечения;
- подлежат ли удовлетворению заявленные ходатайства и поданные жалобы;

- приняты ли меры по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, и возможной конфискации имущества;
- имеются ли основания проведения предварительного слушания (ст. 228 УПК РФ).

Все эти вопросы решаются судьей единолично. По результатам проверки, в зависимости от наличия тех или иных препятствий к началу судебного разбирательства (соответствующих условий и оснований), *судья вправе принять одно из следующих решений:*

- 1) направление дела по подсудности;
- 2) назначение предварительного слушания;
- 3) назначение судебного заседания (ч. 1 ст. 227 УПК РФ).

Предварительное слушание — это новая форма стадии подготовки уголовного дела к судебному разбирательству (но не новая стадия уголовного процесса). Предварительному слушанию посвящена глава 34 УПК РФ с одноименным названием (ст. 234—239).

При поступлении уголовного дела судья вправе принять решение о назначении предварительного слушания в следующих случаях:

- наличие ходатайства стороны об исключении доказательства;
- наличие основания для возвращения уголовного дела прокурору;
- наличие основания для приостановления или прекращения уголовного дела;
- решение вопроса о рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 229 УПК РФ).

Предварительное слушание производится судьей единолично в закрытом судебном заседании с участием сторон. Уведомление о вызове сторон в судебное заседание должно быть направлено не менее чем за трое суток до дня проведения предварительного слушания (ч. 2 ст. 234 УПК РФ). По ходатайству обвиняемого предварительное слушание может быть проведено в его отсутствие (ч. 3 ст. 234 УПК РФ).

В ходе предварительного слушания ведется протокол по правилам, предусмотренным при ведении протокола судебного заседания (ст. 259 УПК РФ, в ред. ФЗ от 21 июня 2003 г.).

В ходе предварительного слушания по ходатайству стороны или даже по собственной инициативе судья вправе признать недопустимым любой вид доказательства, предусмотренный в ч. 2 ст. 74 УПК РФ (ч. 4 ст. 88, ст. 234, 235 УПК РФ).

По результатам предварительного слушания судья принимает одно из следующих решений:

- 1) направление уголовного дела по подсудности в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 236 УПК РФ;
- 2) возвращение уголовного дела прокурору;
- 3) приостановление производства по уголовному делу;
- 4) прекращение уголовного дела;
- 5) назначение судебного заседания (ч. 1 ст. 236 УПК РФ).

По ходатайству стороны или по собственной инициативе судья вправе вернуть уголовное дело прокурору. Фактически речь идет об устранении неполноты произведенного дознания или следствия, которая не может быть восполнена в судебном заседании. Перечень этих нарушений приведен в ч. 1 ст. 237 УПК РФ¹. При этом судья «обязывает прокурора в течение пяти суток обеспечить устранение допущенных нарушений» (ч. 2 ст. 237 УПК РФ).

Не позднее 14 суток с момента вынесения судьей постановления о назначении судебного заседания должно быть начато рассмотрение уголовного дела в судебном заседании (ст. 233 УПК РФ). *Судебное разбирательство* как стадия уголовного судопроизводства состоит из пяти взаимосвязанных частей (этапов): 1) подготовительная часть; 2) судебное следствие; 3) прения сторон; 4) последнее слово подсудимого; 5) постановление приговора, определения и постановления суда².

Подготовительная часть начинается открытием судебного заседания (ст. 261 УПК РФ). Председательствующий опрашивает стороны, в том числе и прокурора, имеются ли у них ходатайства о вызове новых свидетелей, экспертов и специалистов или об истребовании вещественных доказательств и документов. Ходатайства могут быть заявлены письменно и устно. В обоих случаях ходатайства обязательно мотивируются.

Судебное следствие начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения, а по уголовным делам частного обвинения — с изложения заявления частным обвинителем. Председательствующий затем опрашивает подсудимого, понятно ли ему обвинение, признает ли он себя виновным и желает ли он или его защитник выразить свое отношение к предъявленному обвинению (ст. 273 УПК РФ).

Очередность исследования доказательств определяется стороной, представляющей доказательства суду. Первой представляет доказательства сторона обвинения. После исследования доказательств, представ-

¹ Положение, закрепленное в ч. 1 ст. 237 УПК РФ, проверялось Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Конституции РФ (см.: *Постановление КС РФ № 18-П от 8 декабря 2003 г.* // СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 5026).

² См. подробнее: *Якупов Р.Х., Галузо В.Н.* Указ. соч. С. 428—446.

ленных стороной обвинения, исследуются доказательства, представленные стороной защиты. Допрос подсудимого проводится в соответствии со ст. 275 УПК РФ. С разрешения председательствующего подсудимый вправе давать показания в любой момент судебного следствия. Если в уголовном деле участвует несколько подсудимых, то очередность представления ими доказательств определяется судом с учетом мнения сторон (ч. 4 ст. 274 УПК РФ).

В соответствии с выше упоминавшимся приказом Генерального прокурора РФ «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» № 185 от 20 ноября 2007 г. прокурорам предписывается «активно участвовать в исследовании доказательств» (п. 5)¹.

После рассмотрения всех доказательств председательствующий опрашивает стороны, желают ли они дополнить судебное следствие и чем именно.

По разрешении заявленных ходатайств и выполнении необходимых «судебных действий» согласно ст. 291 (ч. 2) УПК РФ председательствующий объявляет судебное следствие законченным.

После окончания судебного следствия суд переходит к выслушиванию *прений сторон*, в которых принимает участие и прокурор. Речь прокурора не ограничивается во времени, однако председательствующий вправе останавливать речь прокурора, если он касается обстоятельств, не имеющих отношение к рассматриваемому уголовному делу. После произнесения речи прокурор вправе выступить еще раз по поводу сказанного в речах иных участников судебного разбирательства.

По окончании прений сторон, но до предстоящего после произнесения подсудимым последнего слова и удаления суда в совещательную комнату спорящие друг с другом участники процесса (в том числе и прокурор), указанные в ст. 292 УПК, вправе представить суду в письменном виде предлагаемую ими формулировку решения по вопросам, указанным в п. 1—6 ч. 1 ст. 299 УПК. Предлагаемые ими формулировки не имеют для суда обязательной силы.

После окончания прений сторон председательствующий представляет подсудимому *последнее слово* (ст. 293 УПК РФ). Во время последнего слова вопросы участников судебного разбирательства, в том числе и прокурора, не допускаются.

Заслушав последнее слово подсудимого, суд удаляется на совещание для постановления приговора (об этом председательствующий в силу ст. 295 УПК РФ обязан объявить всем присутствующим в зале судебного заседания). Перед удалением суда в совещательную комнату участникам судебного разбирательства должно быть объяв-

¹ Законность. 2008. № 11. С. 46—55.

лено время оглашения приговора. На этом обычно и завершается судебное разбирательство в суде первой инстанции.

Судом, уполномоченным постановить приговор по делу, иначе говоря, *судом первой инстанции* может быть суд с участием присяжных заседателей (но не «суд присяжных заседателей», как об этом иногда ошибочно указывается в учебной литературе¹), а также *мировой судья*. В связи с наличием особенностей участия прокурора при производстве в суде с участием присяжных заседателей и при производстве у мирового судьи, прежде чем приступить к характеристике участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции, кратко рассмотрим поименованные виды производств и определим процессуальное положение участвующего в них прокурора.

Законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судостроительстве РСФСР”, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 16 июля 1993 г.² в УПК РСФСР был введен раздел X «Производство в суде присяжных» (ст. 420—466). Порядок вступления в действие поименованного Закона, урегулированный постановлением Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судостроительстве”, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 16 июля 1993 г., предусматривал поэтапное введение суда с участием присяжных заседателей: первоначально в девяти субъектах Российской Федерации — с 1 ноября 1993 г. в Ставропольском крае, Ивановской, Московской, Рязанской и Саратовской областях, а с 1 января 1994 г. — в Алтайском и Краснодарском краях, Ульяновской и Ростовской областях (п. 1 и 2)³.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 3-П от 2 февраля 1999 г. п. 1 указанного Постановления Верховного Совета РФ был признан не соответствующим ст. 19, 20 и 46 Конституции РФ «в той мере, в какой он далее не обеспечивает на всей территории Российской Федерации реализацию права обвиняемого в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей» (п. 3 резолютивной части). В отношении же исключительной меры наказания был введен мораторий на ее применение «до вве-

¹ Подробнее об этом см.: Якулов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 515—520.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1313.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1314.

дения в действие соответствующего федерального закона... независимо от того, рассматривается ли дело судом с участием присяжных заседателей, коллегией в составе трех профессиональных судей или судом в составе судьи и двух народных заседателей» (п. 5 резолютивной части)¹.

В принятой 12 декабря 1993 г., несколько позже по сравнению с указанными законами, Конституции РФ, в ее ст. 20, 47, 123 и п. 6 раздела второго, речь идет уже не о «суде присяжных», а о «суде с участием присяжных». И дело здесь не столько в терминологической разнице, сколько в различиях, имеющих принципиальное значение. Когда говорят о суде присяжных, то имеется в виду, что присяжные входят в состав суда, выступают в роли представителей правосудия и судебной власти. В ч. 2 ст. 421 УПК РСФСР было прямо записано, что суд присяжных действует «в составе судьи и двенадцати присяжных заседателей». Когда же речь идет о «суде с участием присяжных», то подразумевается, что присяжные, как и прокурор, защитник, другие участники судебного разбирательства, лишь участвуют в работе судов, но не входят в их состав. В разделе X УПК РСФСР употреблялись обе рассматриваемые формулировки, что свидетельствовало о том, что составители этого раздела не видели отмеченного существенного различия.

Вероятно, разработки ряда ученых не остались незамеченными составителями раздела XII УПК РФ «Особенности производства в суде с участием присяжных заседателей», в наименовании которого, а также в наименованиях его отдельных статей и в самих статьях уже используется только термин «суд с участием присяжных заседателей».

Особенностью данного вида судопроизводства является обязательный характер участия в нем самого прокурора. Только прокурор вправе осуществлять государственное обвинение (в рамках функции уголовного преследования). При отказе прокурора от обвинения уголовное дело прекращается. Иначе говоря, другие процессуальные органы (например, суд) не осуществляют обвинения и не подменяют в этом смысле прокурора, что однозначно указывает на элемент состязательности в российском уголовном процессе.

Предварительное слушание как новая форма стадии подготовки уголовного дела к судебному разбирательству впервые предусматривалась при производстве в суде с участием присяжных заседателей и регламентировалась главой 36 УПК РСФСР. В УПК РФ предварительное слушание является уже обычной формой стадии подготовки уголовного дела к судебному разбирательству.

¹ СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

Уголовное дело, в котором участвуют несколько подсудимых, рассматривается судом с участием присяжных заседателей в отношении всех подсудимых, если хотя бы один из подсудимых заявляет ходатайство о рассмотрении уголовного дела судом в данном составе.

Если подсудимый не заявил ходатайства о рассмотрении его уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, то данное уголовное дело рассматривается другим составом суда в порядке, установленном ст. 30 УПК РФ.

В постановлении о назначении уголовного дела к слушанию судом с участием присяжных заседателей должно быть определено количество кандидатов в присяжные заседатели, которые подлежат вызову в судебное заседание и которых должно быть не менее 20, а также указано, открытым, закрытым или частично закрытым будет судебное заседание. В последнем случае суд должен определить, в какой части будет закрыто судебное заседание.

Постановление судьи о рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей является окончательным. Последующий отказ подсудимого от рассмотрения уголовного дела судом с участием присяжных заседателей не принимается.

Копии постановления вручаются сторонам (в том числе и прокурору) по их просьбе (ч. 2—6 ст. 325 УПК РФ).

В теории уголовного процесса *стадию судебного разбирательства с участием присяжных заседателей* подразделяют на следующие части (этапы): подготовительная часть судебного заседания; судебное следствие (ст. 335 УПК РФ); прения сторон и последнее слово подсудимого (ст. 336 и 337 УПК РФ); постановка вопросов, подлежащих разрешению коллегией присяжных заседателей (ст. 338 и 339 УПК РФ); напутственное слово председательствующего (ст. 340 УПК РФ); вынесение вердикта присяжных заседателей (ст. 341—345 УПК РФ); обсуждение последствий вердикта коллегии присяжных заседателей (ст. 346—349 УПК РФ); постановление приговора (ст. 350 и 351 УПК РФ).

Судебное следствие в суде с участием присяжных заседателей начинается с оглашения государственным обвинителем резолютивной части обвинительного заключения, но без упоминания о фактах судимости подсудимого и признания его особо опасным рецидивистом. После допроса подсудимого (в первую очередь его допрашивает государственный обвинитель) стороны (в том числе и прокурор) вправе ходатайствовать об исследовании доказательств, ранее (на предварительном слушании) исключенных судьей из разбирательства, без изложения при этом их существа.

После окончания судебного следствия суд с участием присяжных заседателей переходит к выслушиванию *прений сторон*, которые

состоят из речей участвующих в разбирательстве лиц (в том числе и прокурора). В упоминавшемся нами выше приказе Генерального прокурора РФ № 185 от 20 ноября 2007 г. обращено «особое внимание на совершенствование профессионального мастерства государственных обвинителей, в первую очередь прокуроров, не имеющих достаточного опыта участия в судебных процессах». В этих целях предписано «организовать надежную систему профессиональной учебы; постоянно совершенствовать учебно-методический процесс, привлекая к участию в проведении учебных мероприятий опытных практических работников, а там, где это возможно, — ученых-юристов; изучать и распространять положительный опыт работы; внедрять в практику хорошо зарекомендовавшие себя формы обучения, в том числе деловые игры; развивать и поощрять творческую активность прокуроров и стремление их к самосовершенствованию, повышать роль и ответственность руководителей прокуратур городского и районного звена за качественную подготовку государственных обвинителей к участию в судебных заседаниях» (п. 12).

После окончания прений сторон председательствующий судья на основании поддерживаемого государственного обвинения, результатов судебного следствия и прений сторон формулирует вопросы, подлежащие разрешению коллегией присяжных заседателей. Государственный обвинитель вправе предложить поправки к сформулированным председательствующим судьей вопросам и просить о постановке других вопросов. Окончательно сформулированные вопросы закрепляются в вопросном листе, который передается старшине присяжных заседателей для последующего разрешения коллегией присяжных заседателей. Перед удалением коллегии присяжных заседателей в совещательную комнату для вынесения вердикта председательствующий судья обращается к присяжным заседателям с напутственным словом. Государственный обвинитель вправе заявить в судебном заседании возражения в связи с содержанием напутственного слова председательствующего судьи по мотивам нарушения им принципа объективности. Решение коллегии присяжных заседателей по поставленным перед ней вопросам именуется *вердиктом*. Председательствующий судья предоставляет прокурору возможность исследования доказательств, не подлежащих исследованию с участием присяжных заседателей, и выступить по вопросам, связанным с юридическими последствиями вынесенного коллегией присяжных заседателей вердикта.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 7 июля 2000 г.¹ УПК

¹ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3345.

РСФСР был дополнен разделом XI «Производство у мирового судьи» (глава 40, ст. 467—477) и разделом XII «Пересмотр приговоров и постановлений мирового судьи, не вступивших в законную силу» (глава 41, ст. 478—487; глава 42, ст. 488—503). Таким образом, впервые было реализовано положение п. 2 ст. 1 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г., предусматривающего осуществление мировыми судьями правосудия именем Российской Федерации¹.

Большинство положений Федерального закона от 7 июля 2000 г. (разумеется, уже утратившего юридическую силу в связи с принятием УПК РФ) получили закрепление и в УПК РФ, в котором предусмотрен раздел XI «Особенности производства у мирового судьи», включающий главу 41 «Производство по уголовным делам, подсудным мировому судье» (ст. 318—323). Нельзя обойти вниманием невысокий уровень законотворчества, присущий разделу XI в целом и отдельным его положениям. В первую очередь необходимо указать на отсутствие в разделе XI УПК РФ базовой статьи, определяющей соотношение общих правил судопроизводства с правилами данного раздела. Речь идет о такой статье, которая, например, включена в виде ст. 324 в раздел XII УПК. Нуждается в корректировке и наименование главы 41 УПК РФ, ибо в ней содержатся положения не только о непосредственном производстве по уголовному делу, но и о процессуальной деятельности, предвещающей это производство.

Производство по делам мировых судей фактически состоит из двух частей: досудебного и судебного. В свою очередь, судебное производство может быть также структурировано на две части: назначение судебного разбирательства и непосредственно судебное разбирательство.

Согласно ч. 1 ст. 318 УПК уголовные дела частного обвинения возбуждаются путем подачи заявления лицом, считающим себя потерпевшим (в Законе использован термин «потерпевший», что представляется неверным, ибо еще не обеспечен порядок приобретения лицом статуса потерпевшего), либо его законным представителем. Дела частного обвинения могут возбуждаться и по жалобе близких родственников. Прокурор также обладает указанным полномочием, но лишь при условии, если «потерпевший (по терминологии закона), находясь в беспомощном состоянии или по иным причинам, не мо-

¹ Подробнее о мировых судьях субъектов Российской Федерации см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 99—106.*

жет защищать свои права и законные интересы. В данном случае обязательно производство предварительного следствия органом, который управомочит на это прокурор, возбудивший дело частного обвинения. Возбуждение дела частного обвинения прокурором не лишает сторон права на примирение. Следует иметь в виду, что лицо, подавшее заявление, еще не приобретает статуса «частного обвинителя», ибо мировой судья вправе не принять заявление, о чем уведомляет не «частного обвинителя», а «лицо, его подавшее» (п. 59 ст. 5, ч. 7 ст. 318, ч. 1 ст. 319 УПК).

В ч. 1 ст. 31 УПК РФ указано, что мировому судье подсудны уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 107 (ч. 1), 108, 109 (ч. 1—2), 134, 135, 136 (ч. 1), 146 (ч. 1), 147 (ч. 1), 170, 171 (ч. 1), 171¹ (ч. 1), 174 (ч. 1), 174¹ (ч. 1), 177, 178 (ч. 1), 183 (ч. 1), 184 (ч. 1, 3—4), 185, 191 (ч. 1), 193, 194 (ч. 1), 195, 198, 199 (ч. 1), 199¹ (ч. 1), 201 (ч. 1), 202 (ч. 1), 204 (ч. 1, 3), 207, 212 (ч. 3), 215 (ч. 1), 215¹ (ч. 1), 216 (ч. 1), 217 (ч. 1), 219 (ч. 1), 220 (ч. 1), 225 (ч. 1), 228 (ч. 1), 228², 234 (ч. 1, 4), 235 (ч. 1), 236 (ч. 1), 237 (ч. 1), 238 (ч. 1), 239, 244 (ч. 2), 247 (ч. 1), 248 (ч. 1), 249, 250 (ч. 1—2), 251 (ч. 1—2), 252 (ч. 1—2), 253, 254 (ч. 1—2), 255, 256 (ч. 3), 257, 258 (ч. 2), 259, 262, 263 (ч. 1), 264 (ч. 1—2), 266 (ч. 1), 269 (ч. 1), 270, 271, 272 (ч. 1), 273 (ч. 1), 274 (ч. 1), 282 (ч. 1), 285¹ (ч. 1), 285² (ч. 1), 286¹ (ч. 1), 287 (ч. 1), 288, 289, 291 (ч. 1), 292, 293 (ч. 1), 294 (ч. 1—2), 296 (ч. 1—2), 297, 298 (ч. 1—2), 301 (ч. 1), 302 (ч. 1), 303 (ч. 1—2), 306 (ч. 1—1), 307 (ч. 1), 309 (ч. 1—2), 311 (ч. 1), 316, 322 (ч. 1), 323 (ч. 1), 327 (ч. 1), 327¹ (ч. 1) и 328 УК РФ.

Иначе говоря, из подсудности мировых судей исключена точно установленная часть уголовных дел о преступлениях, предусмотренных УК РФ, за совершение которых также предусматривалось максимальное наказание в виде лишения свободы на срок не более трех лет. Изъятие из общего правила определения подсудности по ее персональному признаку предусматривается ч. 6 ст. 30 УПК.

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 7 июля 2000 г. УПК РСФСР был дополнен разделом XII «Пересмотр приговоров и постановлений мирового судьи, не вступивших в законную силу»

(ст. 478—487 главы 41; ст. 488—503 главы 42)¹. Как уже упоминалось, в уголовном процессе Российской Федерации с 9 августа 2000 г. появился институт апелляции.

Большинство положений Федерального закона от 7 июля 2000 г. получили закрепление и в УПК РФ. Речь шла о разделе XIII «Производство в суде второй инстанции», включающем главу 43 «Апелляционное и кассационное обжалование судебных решений, не вступивших в законную силу» (ст. 354—360) и главу 44 «Апелляционный порядок рассмотрения уголовного дела» (ст. 361—372). Однако в последующем Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 22 декабря 2010 г.² главы 43, 44 УПК РФ были признаны утратившими силу. Сохранивший свое наименование раздел XIII «Производство в суде второй инстанции» УПК РФ был дополнен главой 45¹ «Производство в суде апелляционной инстанции» (ст. 389¹—389³⁶).

Апелляционное производство структурно состоит из двух частей:

- 1) деятельность, связанная с апелляционным обжалованием;
- 2) рассмотрение уголовного дела в суде апелляционной инстанции.

На прокурора возложена обязанность обжалования незаконных и необоснованных приговоров мировых судей или их постановлений о прекращении дела. Апелляционное представление приносится в течение 10 суток со дня провозглашения приговора мирового судьи (ч. 1 ст. 389⁴ УПК РФ). *Апелляционное представление прокурора* должно содержать: наименование суда, в который приносится представление; данные о лице, принесшем представление, с указанием места нахождения; указание на приговор или постановление, которые обжалуются, и наименование суда, постановившего приговор или вынесшего постановление; доводы лица, принесшего представление, с указанием оснований, предусмотренных ст. 389¹⁵ УПК РФ; перечень материалов, прилагаемых к апелляционному представлению; подпись лица, приносящего апелляционное представление (ч. 1 ст. 389⁶ УПК РФ).

В случае если апелляционное представление не соответствует вышеперечисленным требованиям и при условии, что это воспрепятствует рассмотрению дела, апелляционное представление считается принесенным, но возвращается лицу, его принесшему, мировым судьей, который и назначает срок для его пересоставления (ч. 4 ст. 389⁶ УПК РФ). Подача апелляционного представления приостанавливает приведение

¹ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3345.

² РГ. 2010. 31 декабря.

приговора мирового судьи в исполнение (ч. 1 ст. 389⁸ УПК РФ). По истечении срока обжалования мировой судья направляет уголовное дело с принесенным апелляционным представлением в суд апелляционной инстанции (ч. 2 ст. 389⁸ УПК РФ). На постановления мирового судьи прокурор приносит *частное представление*.

Дела по апелляционным представлениям рассматриваются судьей районного (городского) суда единолично в порядке апелляционного производства. В судебном заседании обязательно участие государственного обвинителя (п. 1 ч. 1 ст. 389¹² УПК РФ).

Структурно апелляционное производство, как и стадия судебного разбирательства, может быть представлено *пятью взаимосвязанными частями*: подготовительная часть, судебное следствие, прения сторон, последнее слово подсудимого и принятие решений.

Производство в суде апелляционной инстанции ведется по правилам производства в суде первой инстанции, а также с учетом особенностей данного вида производства. Так, судебное следствие начинается с изложения судьей содержания приговора мирового судьи или его постановления о прекращении дела, а также существа апелляционного представления. Далее заслушивается прокурор, принесший представление, который рассматривается в качестве одной из сторон судебного разбирательства (ст. 389¹³ УПК РФ). Суд апелляционной инстанции в результате рассмотрения дела принимает одно из следующих десяти *решений*:

1) об оставлении приговора, определения, постановления без изменения, а жалобы или представления без удовлетворения;

2) об отмене обвинительного приговора и о вынесении оправдательного приговора;

3) об отмене обвинительного приговора и о вынесении обвинительного приговора;

4) об отмене приговора, определения, постановления суда первой инстанции и о передаче уголовного дела на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции со стадии подготовки к судебному заседанию или судебного разбирательства;

5) об отмене оправдательного приговора и о вынесении оправдательного приговора;

6) об отмене определения или постановления и о вынесении обвинительного или оправдательного приговора либо иного судебного решения;

7) об отмене приговора, определения, постановления и о возвращении дела прокурору;

8) об отмене приговора, определения, постановления и о прекращении уголовного дела;

9) об изменении приговора или иного обжалуемого судебного решения;

10) о прекращении апелляционного производства (ст. 389²⁰ УПК РФ).

Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу

В соответствии с п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 23 декабря 1998 г.) прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд *кассационное* или *частное представление*. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела вправе приносить протест только по уголовному делу, в рассмотрении которого они принимали участие.

Кассационное производство — это *производство по проверке законности и обоснованности приговоров, а также определений и постановлений судов первой инстанции, вступивших в законную юридическую силу*. Кассационное производство урегулировано ст. 401¹—401¹⁷ главы 47¹ «Производство в суде кассационной инстанции» раздела XV УПК РФ, поименованного «Производство в суде второй инстанции». Стадия кассационного производства структурно состоит из двух частей: деятельность, связанная с кассационным обжалованием; рассмотрение дела в суде кассационной инстанции (собственно производство в суде кассационной инстанции).

На прокурора возложена обязанность обжалования в кассационном порядке вступившего в юридическую силу судебного решения (ст. 401² УПК РФ).

При рассмотрении дела в кассационном порядке прокурор излагает доводы кассационного представления. В подтверждение или опровержение доводов, приведенных в кассационном представлении, прокурор вправе представить в суд кассационной инстанции дополнительные материалы как до, так и во время рассмотрения уголовного дела.

Порядок рассмотрения уголовного дела в суде кассационной инстанции предусмотрен в ст. 401¹² УПК РФ. Судебное заседание открывает председательствующий. Далее один из членов суда излагает существо дела и доводы представления. После доклада судьи прокурор обосновывает представление. После дачи объяснений субъектов, участвующих в кассационном производстве, суд заслушивает заключение прокурора.

В результате рассмотрения дела суд кассационной инстанции принимает *одно из шести решений*:

1) оставить кассационные жалобу или представление без удовлетворения;

2) отменить приговор, определение или постановление суда и все последующие судебные решения и прекратить производство по данному уголовному делу;

3) отменить приговор, определение или постановление суда и все последующие судебные решения и передать уголовное дело на новое судебное рассмотрение либо возвратить дело прокурору;

4) отменить приговор суда апелляционной инстанции и передать уголовное дело на новое апелляционное рассмотрение;

5) отменить решение суда кассационной инстанции и передать уголовное дело на новое кассационное рассмотрение;

6) внести изменения в приговор, определение или постановление суда (ч. 1 ст. 401¹⁴ УПК РФ).

Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений судом надзорной инстанции

В соответствии с п. 1 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 23 декабря 1998 г.) прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд *представление в порядке надзора*. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела могут приносить представление только по уголовному делу, в рассмотрении которого они участвовали.

Надзорное производство — одна из исключительных стадий уголовного процесса, в которой вышестоящий суд по надзорной жалобе или надзорному представлению уполномоченных участников уголовного судопроизводства проверяет законность, обоснованность и справедливость вступивших в законную юридическую силу приговоров, определений и постановлений судов первой инстанции, судебных решений кассационной или надзорных инстанций и принимает меры к исправлению допущенных судебных ошибок¹. Данное производство урегулировано ст. 412¹—412¹³ главы 48¹ «Производство в суде надзорной инстанции» УПК РФ.

Компетенция и состав судов, рассматривающих уголовные дела по надзорным представлениям в порядке надзора, определяются в ст. 412¹ УПК РФ.

В соответствии со ст. 412¹ УПК РФ суд надзорной инстанции проверяет по надзорным жалобе, представлению законность приговора, определения или постановления суда.

В Президиум Верховного Суда Российской Федерации обжалуются вступившие в законную силу:

¹ Подробнее см.: Якутов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 485—496.

1) судебные решения верховных судов республик, краевых или областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, вынесенные этими судами при рассмотрении уголовного дела в первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации;

2) судебные решения окружных (флотских) военных судов, вынесенные этими судами при рассмотрении уголовного дела в первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации;

3) определения Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации и определения Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные ими в апелляционном порядке;

4) определения Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации и определения Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные ими в кассационном порядке;

5) постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со ст. 412³ УПК РФ надзорное представление должно содержать:

1) наименование суда, в который они подаются;

2) данные о лице, подавшем жалобу, представление, с указанием его места жительства или места нахождения, процессуального положения;

3) указание на суды, рассматривавшие уголовное дело в первой, апелляционной или кассационной инстанции, и содержание принятых ими решений;

4) указание на судебные решения, которые обжалуются;

5) указание на предусмотренные законом основания пересмотра судебного решения в порядке надзора с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований;

б) просьбу лица, подавшего жалобу, представление.

Надзорное представление должно быть подписано Генеральным прокурором РФ или его заместителем.

К надзорному представлению прилагаются заверенные судами, рассматривавшими уголовное дело в первой, апелляционной или кассационной инстанции, копии судебных решений, принятых по делу.

В результате рассмотрения уголовного дела суд надзорной инстанции вправе:

1) оставить надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить приговор, определение или постановление суда и все последующие судебные решения и прекратить производство по данному уголовному делу;

3) отменить приговор, определение или постановление суда и все последующие судебные решения и передать уголовное дело в суд первой инстанции на новое судебное рассмотрение;

4) отменить решение суда апелляционной инстанции и передать уголовное дело на новое апелляционное рассмотрение;

5) отменить решение суда кассационной инстанции и передать уголовное дело на новое кассационное рассмотрение;

6) отменить приговор, определение или постановление суда и все последующие судебные решения и возвратить уголовное дело прокурору при наличии оснований, предусмотренных частью третьей ст. 389.22 настоящего Кодекса;

7) внести изменения в приговор, определение или постановление суда;

8) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ст. 412⁴ УПК РФ (ст. 412¹¹ УПК РФ).

Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации вступает в законную силу с момента его провозглашения (ст. 412¹³ УПК РФ).

Еще одним процессуальным исключительным способом пересмотра вступивших в законную юридическую силу приговоров, определений и постановлений суда является производство по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Оно урегулировано прежде всего ст. 413—419 главы 49 УПК РФ.

Производство по новым и вновь открывшимся обстоятельствам — это особая стадия уголовного судопроизводства по выявлению, исследованию и устранению допущенных при рассмотрении уголовных дел судебных ошибок, которые не были и не могли быть выявлены ранее. Эта стадия складывается из двух частей (этапов): *следственного и судебного производства*¹.

По своему содержанию и предназначению возобновление производства по уголовному делу по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, т.е. их новое рассмотрение, выступает в качестве механизма, *дополняющего* все другие способы обеспечения правосудности приговоров. Данный вид производства, имеющий как бы резервное значение, используется тогда, когда неприменимы или уже исчерпаны другие средства исправления судебных ошибок, в том числе возможности надзорного производства.

¹ Подробнее см.: Якулов Р.Х., Галузо В.Н. Указ. соч. С. 497—506.

Пересмотр обвинительного приговора по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в пользу осужденного сроками не ограничен (ч. 1 ст. 414 УПК).

Днем открытия новых и вновь открывшихся обстоятельств считается:

- день вступления в законную юридическую силу приговора, определения, постановления суда в отношении лица, виновного в даче ложных показаний, представлении ложных доказательств, неправильном переводе или преступных действиях, совершенных в ходе уголовного судопроизводства, — в случаях, указанных в ч. 3 ст. 413 УПК РФ;
- день вступления в юридическую силу решения Конституционного Суда РФ о несоответствии закона, примененного в данном уголовном деле, Конституции РФ — в случае, указанном в п. 1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ;
- день вступления в силу решения Европейского суда по правам человека о наличии нарушения положений Конвенции по защите прав человека и основных свобод — в случае, указанном в п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК РФ;
- день подписания прокурором заключения о необходимости возобновления производства ввиду новых обстоятельств — в случае, указанном в п. 3 ч. 4 ст. 413 УПК РФ.

Заключение прокурора о необходимости возобновления производства по уголовному делу ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств рассматривается в отношении:

- приговора, определения, постановления гарнизонного военного суда — окружным (флотским) военным судом;
- приговора, определения, постановления окружного (флотского) военного суда — Военной коллегией Верховного Суда РФ.

Основаниями возобновления производства по уголовному делу являются:

- вновь открывшиеся обстоятельства — указанные в ч. 3 ст. 413 УПК РФ обстоятельства, которые существовали на момент вступления приговора или иного судебного решения в законную юридическую силу, но не были известны суду;
- новые обстоятельства — указанные в ч. 4 ст. 413 УПК РФ обстоятельства, не известные суду на момент вынесения судебного решения, устраняющие преступность и наказуемость деяния.

Вновь открывшимися обстоятельствами являются:

1) установленные вступившим в законную юридическую силу приговором суда заведомая ложность показаний потерпевшего или свидетеля, заключения эксперта, а равно подложность веществен-

ных доказательств, протоколов следственных и судебных действий и иных документов или заведомая неправильность перевода, повлекшие за собой постановление незаконного, необоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или необоснованного определения или постановления;

2) установленные вступившим в законную юридическую силу приговором суда преступные действия дознавателя, следователя или прокурора, повлекшие за собой постановление незаконного, необоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или необоснованного определения либо постановления;

3) установленные вступившим в законную юридическую силу приговором суда преступные действия судьи, совершенные им при рассмотрении данного уголовного дела.

Новыми обстоятельствами являются:

1) признание Конституционным Судом РФ закона, примененного судом в данном уголовном деле, не соответствующим Конституции РФ;

2) установленное Европейским судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела, связанное с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод; иными нарушениями положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

3) иные новые обстоятельства.

Право возбуждения указанного производства принадлежит прокурору: получив заявление или сообщение о подложности доказательств, либо о преступных злоупотреблениях работников органов, осуществляющих предварительное расследование, или судей, либо об иных обстоятельствах, повлекших постановление необоснованного или незаконного приговора, определения либо постановления суда, прокурор своим постановлением возбуждает уголовное дело в общем порядке либо производство о новых и вновь открывшихся обстоятельствах.

В первом случае, когда возбуждается уголовное дело, прокурор лично производит предварительное следствие, руководствуясь ст. 37 УПК и соблюдая общие правила о сроках предварительного следствия, правила о производстве следственных действий, о применении мер уголовно-процессуального принуждения и других процессуальных действий. По окончании расследования сведений о признаках новых обстоятельств, относящихся к уголовно наказуемым деяниям (п. 1—3 ч. 3 ст. 413 УПК), прокурор направляет уголовное дело в суд с обвинительным заключением, постановлением о рассмотре-

нии вопроса о применении принудительных мер медицинского характера либо прекращает уголовное дело в стадии предварительного расследования при наличии к тому общих оснований.

Вместе с тем прокурор вправе, руководствуясь ст. 149 УПК и правилами подследственности, требованиями закона о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств уголовного дела, направить возбужденное уголовное дело для производства дознания в общем порядке.

После вынесения судом обвинительного приговора и вступления его в законную юридическую силу можно считать, что новые обстоятельства открыты. Далее можно говорить о производстве по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, а не производстве о них или производстве в связи с обнаружением (получением) сведений о них.

При невозможности вынести приговор за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности, издания акта амнистии или ввиду помилования отдельных лиц, а также вследствие смерти лица, причастного к совершению преступления, сведения о новых и вновь открывшихся обстоятельствах устанавливаются специальным расследованием, предусмотренным ст. 415 и 416 УПК РФ.

Особенности специального расследования состоят, прежде всего, в том, что в отмеченных случаях возбуждается не уголовное дело, а производство о новых и вновь открывшихся обстоятельствах. Расследование данных обстоятельств может произвести сам прокурор, возбудивший производство, либо по его поручению на основании ч. 4 ст. 415 УПК РФ следователь. Данное указание закона не следует понимать буквально. Прокурор на основании той же ст. 415 УПК РФ вправе поручить специальное расследование новых обстоятельств и органу дознания, поскольку в законе ведется речь о «расследовании», а не только следствии. В равной мере прокурор вправе поручить специальное следственное производство подчиненным прокурорам или начальникам следственного отдела органа внутренних дел, органа Федеральной службы безопасности либо их заместителям.

При производстве специального расследования новых и вновь открывшихся обстоятельств могут осуществляться допросы, экспертизы, выемки и иные необходимые следственные действия с соблюдением правил УПК РФ. Однако особенность такого производства состоит в том, что в его ходе не проводится задержание подозреваемого, не применяются меры пресечения и иные меры уголовно-процессуального принуждения, а также некоторые иные процес-

суальные действия (например, привлечение лица в качестве обвиняемого), которые допускаются лишь по уголовному делу.

После окончания специального расследования, судя по смыслу закона, только прокурор, возбудивший производство данного вида расследования, вправе вынести итоговый процессуальный документ — *заключение*.

Это заключение вместе с материалами специального расследования и истребованным уголовным делом, приговор, судебное определение или постановление по которому подлежит пересмотру, направляются вышестоящему прокурору соответствующего уровня с учетом правил ст. 417 УПК РФ.

Вышестоящий прокурор направляет все полученные материалы в президиум соответствующего ему суда либо в Судебную коллегию по уголовным делам Верховного Суда РФ или в Президиум Верховного Суда РФ.

Если новые и вновь открывшиеся обстоятельства устанавливались в ходе обычного расследования, то после вступления обвинительного приговора в законную юридическую силу уголовное дело, предварительно истребованное из суда по правилам ст. 406 УПК РФ, и заключение прокурора также должны быть направлены в вышеуказанном порядке (через вышестоящего прокурора) в надлежащую судебную инстанцию.

12.6. Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах

Правовая основа участия прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах

Несмотря на достаточно развитое законодательство об арбитражном судопроизводстве, отношение к данной форме осуществления судебной власти неоднозначно. Во многом это связано с отсутствием единого подхода к определению отраслевой принадлежности арбитражного процесса. Донедавно широко распространено суждение об арбитражном процессе как подотрасли гражданского процессуального права. Вероятно, данное обстоятельство побудило достаточно известного автора (В.И. Баскова) вообще не рассматривать вопрос об участии прокурора в арбитражном судопроизводстве¹.

¹ См.: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора; *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора.

По мнению С.М. Пелевина, несмотря на то что «гражданский и арбитражный процессы регулируются различными нормативными актами (ГПК РФ и АПК РФ) и предметы судебной деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов различны, нет никаких оснований для выделения самостоятельной отрасли права — арбитражного процессуального права. Предметом гражданского процессуального права являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении правосудия по гражданским делам. Арбитражное процессуальное право в конечном счете имеет тот же предмет регулирования, поскольку общественные отношения, складывающиеся при осуществлении правосудия арбитражными судами, являются также гражданско-процессуальными и имеют те же особенности (имеют властный характер, суд — обязательный субъект любого правоотношения, эти правоотношения существуют только в правовой форме, им присуща системность)»¹.

М.К. Треушников в одном из учебников, охарактеризованных им как «фактически первый в стране по арбитражному процессу в Российской Федерации», аргументировал тезис об арбитражном процессуальном праве как самостоятельной отрасли права, правда, без определения ее предмета, метода и типа правового регулирования². В последующем издании указанного учебника этот автор не внес каких-либо коррективов в свою позицию³. Наиболее убедительными представляются аргументы В.В. Яркова, определившего и предмет, и метод правового регулирования арбитражного процессуального права⁴.

На дискуссионность вопроса об отраслевой принадлежности норм, регулирующих общественные отношения в сфере арбитражного судопроизводства, обращено внимание и в учебнике, подготовленном на основе действующего Арбитражного процессуального кодекса РФ, принятого Государственной Думой ФС РФ 14 июня 2002 г. В частности, один из авторов этого учебника (Я.Ф. Фарт-

¹ *Гражданский процесс* / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. С. 394, 395.

² См.: *Арбитражный процесс: Учебник для вузов* / Под ред. М.К. Треушникова. М.: БЕК, 1993. С. V, 18—21.

³ См.: *Арбитражный процесс: Учебник для вузов. 3-изд., испр. и доп.* / Под ред. М.К. Треушникова. М.: СПАРК: Городец, 1997. С. 16—18; *Арбитражный процесс: Учебник для юридических вузов. 4-е изд., испр. и доп.* / Под ред. М.К. Треушникова и В.М. Шерстюка. М.: Городец, 2000. С. 24—27.

⁴ *Арбитражный процесс: Учебник* / Под ред. В.В. Яркова. М.: Юрист, 1998. С. 20—39.

худинов) считает, что предметом регулирования «норм арбитражного процессуального права... является сам арбитражный процесс». Признание арбитражного процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права этот автор обосновывает наличием «самостоятельного предмета и метода регулирования, своих целей и задач, принципов судопроизводства, своей судебной системы, кодифицированного законодательства. Нормы арбитражного процессуального права находятся в определенном соотношении с нормами конституционного, гражданского, гражданского процессуального и других отраслей права, т.е. нормы арбитражного процессуального права занимают в системе права Российской Федерации самостоятельное место»¹.

Как и всякий иной вид судопроизводства, *арбитражное судопроизводство* может быть представлено совокупностью сменяющихся стадий. Однако в теории арбитражного процесса все еще не определено понятие «стадия арбитражного процесса» (через его существенные признаки — родовые и видовые), что является причиной установления их разного количества (от шести² до восьми³). По этой причине в основу дальнейшего изложения нами положена не стадийность, а иной признак — *инстанционность*. Арбитражное процессуальное законодательство предусматривает следующие *виды производств*: производство в арбитражном суде первой инстанции (исковое производство); производство в арбитражном суде апелляционной инстанции; производство в арбитражном суде кассационной инстанции; производство по пересмотру вступивших в законную юридическую силу судебных актов в порядке надзора; производство по пересмотру вступивших в законную юридическую силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам. В каждом виде производства (при рассмотрении дел в любой инстанции) возможно участие прокурора, процессуальное положение которого определяется по-разному. Так, упоминавшийся выше С.М. Пелевин считает, что прокурор в арбитражном процессе «выполняет свою основную функцию — осуществление надзора за законностью в деятельности арбитражного суда и всех участников при рассмотре-

¹ См.: *Арбитражный процесс: Учебник для вузов* / Отв. ред. Я. Фартхудинов. СПб.: Питер, 2003. С. 11, 12.

² См.: *Арбитражный процесс* / Под ред. В.В. Яркова. С. 20, 21.

³ См.: *Арбитражный процесс: Учебник для вузов. 3-е изд., испр. и доп.* / Под ред. М.К. Треушников. М.: СПАРК: Городец, 1997. С. 13, 14; *Арбитражный процесс* / Отв. ред. Я. Фартхудинов. С. 21—23.

нии конкретного экономического спора»¹. По существу, аналогичной позиции придерживается и С.В. Афанасьев, считающий, что «обеспечение участия прокуроров в арбитражном процессе» следует рассматривать в качестве «нового направления в прокурорской деятельности». Последнее же в совокупности с иными направлениями представляет «обособленные участки, с определенным предметом надзора, полномочиями»².

Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции

Рассмотрение дел судом первой инстанции означает разрешение экономических споров и иных дел по существу. Перечень дел (неисчерпывающий) по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, установлен ст. 27—33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ), принятого Государственной Думой ФС РФ 14 июня 2002 г.³ и введенного в действие с 1 сентября 2002 г.⁴

Обращаем внимание читателей на то, что это уже третий по счету Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации после денонсации Договора об образовании СССР в 1991 г. и образования самостоятельных государств, в том числе и РСФСР — Российской Федерации. Судами первой инстанции могут являться арбитражные суды низшего и высшего звена системы федеральных арбитражных судов: арбитражные суды субъектов Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд РФ (ст. 34 АПК РФ)⁵.

Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами урегулировано в ст. 40 и 52 АПК РФ. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

- с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного само-

¹ *Гражданский процесс* / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. С. 398, 399.

² *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под ред. В.И. Рохлина. С. 79, 275—277.

³ *СЗ РФ* 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ *О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации*: ФЗ от 21 июня 2002 г. // *СЗ РФ*. 2002. № 30. Ст. 3013.

⁵ Подробнее о системе федеральных арбитражных судов см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 121—141.

управления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;
- с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

Обращение в Высший Арбитражный Суд РФ направляет Генеральный прокурор РФ или его заместитель, в арбитражный суд субъекта Российской Федерации направляют также прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель и приравненные к ним прокуроры или их заместители (ч. 1 и 2 ст. 52 АПК РФ). Других форм участия прокурора в арбитражном процессе арбитражным процессуальным законодательством не предусмотрено. В этой связи в юридической литературе высказано суждение о том, что лишение прокурора «возможности вступить в арбитражный процесс для дачи заключения по делу» «выглядит более чем странным на фоне провозглашения принципа законности одним из основных принципов в деятельности арбитражных судов»¹. На наш взгляд, ничего странного здесь нет, ибо прокурор при рассмотрении дел в арбитражных судах не осуществляет функции надзора, на что мы уже неоднократно обращали внимание читателя.

В арбитражный суд субъекта Российской Федерации исковое заявление подается прокурором или заместителем прокурора субъекта Российской Федерации и приравненными к ним прокурора-

¹ См.: *Гражданский процесс* / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. С. 399.

ми или их заместителями. Генеральный прокурор РФ или его заместитель помимо арбитражных судов субъектов Российской Федерации вправе подать исковое заявление также в Высший Арбитражный Суд РФ.

В письме ВАС РФ «О документах, подтверждающих полномочия прокуроров на участие в заседании арбитражного суда по рассмотрению дел, возбужденных по искам прокуроров» № С1-7/ОП-403 от 9 июля 1996 г.¹ практика представления доверенностей руководителей прокуратур на участие прокуроров в заседаниях арбитражных судов была признана не соответствующей действующему законодательству. Было разъяснено, что для участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции достаточно иметь служебное удостоверение. Если же предъявления иска прокурором в арбитражный суд иного субъекта Российской Федерации, «то указанный прокурор извещает соответствующего прокурора и уведомляет об этом арбитражный суд. На основании такого извещения и служебного удостоверения указанные выше прокуроры участвуют в заседании».

В юридической литературе высказано суждение о том, что прокурор не только наделен правом участия в заседаниях арбитражных судов, но и в некоторых случаях даже должен «принимать участие в арбитражных процессах, следить за законностью и обоснованностью принимаемых решений»². Подобный вывод практически был подтвержден в уже утратившем юридическую силу приказе Генерального прокурора РФ «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» № 59 от 24 октября 1996 г.³, определившим «безусловно необходимым вмешательство прокурора для защиты государственных и общественных (публичных) интересов в случаях:

- выявления правонарушений, для устранения которых законодательство обязывает прокурора обратиться с иском (ст. 30 Закона Российской Федерации «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»⁴, ст. 4 и 7 Закона Российской Федерации «О несо-

¹ *Вестник ВАС РФ*. 1996. № 11. С. 89.

² См.: *Радченко М.Ю.* Арбитражные споры: Справочник практикующего юриста. М.: Новый Юрист, 1998. С. 55.

³ Утратил юридическую силу в связи с принятием приказа Генерального прокурора РФ «О реализации прокурором полномочий в арбитражном судопроизводстве» № 20 от 5 июня 2003 г. (см.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ*. Т. 1; *Вестник ВАС РФ*. 2003. № 10).

⁴ В связи с принятием ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от

стоятельности (банкротстве)»¹ и др.);

- занятия запрещенными видами деятельности либо занятия коммерческой деятельностью, на осуществление которой необходимо специальное разрешение (лицензия), когда оно отсутствует или просрочено;
- наличия данных о недействительности оспоримых сделок и о ничтожности сделок, не соответствующих требованиям закона, а также совершенных с целью, противной основам правопорядка и нравственности;
- нарушений природоохранительного законодательства, связанных с причинением ущерба здоровью людей и окружающей природной среде;
- невыполнения обязательств в пользу государства, если это привело или могло привести к срыву крупных инвестиционных проектов, целевых программ;
- несоответствия учредительных документов юридических лиц требованиям законодательства и нарушения установленного порядка их образования и государственной регистрации»².

Основание для такого суждения, фактически закрепленного в приведенном подзаконном нормативном акте, содержится и в АПК РФ 2002 г. В частности, в ч. 5 ст. 52 АПК РФ указано, что прокурор вправе участвовать в арбитражном судопроизводстве «в целях обеспечения законности». Данный прием законотворчества пред-

24 июня 1997 г. этот Закон РФ признан утратившим силу — п. 5 ст. 31 (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595). Утратил юридическую силу и ФЗ от 24 июня 1997 г. в связи с принятием ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 30 ноября 2001 г. (см.: СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 2510; 2009. № 19. Ст. 2279).

¹ В связи с принятием ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 10 декабря 1997 г. указанный Закон РФ признан утратившим силу (п. 1 ст. 186). В деле о банкротстве прокурор являлся лицом, участвовавшим в деле, «в случае рассмотрения дела о банкротстве по его заявлению» (ст. 30). Статья 40 указывала не на обязанность, а на право прокурора «обратиться в арбитражный суд с заявлением... о признании должника банкротом» (*Ведомости* СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 6; СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 222). Обращаем внимание читателей на то, что утратил юридическую силу и ФЗ от 10 декабря 1997 г. в связи с принятием ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 27 сентября 2002 г. (СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190; 2009. № 1. Ст. 14). Аналогичный порядок участия прокурора в деле о банкротстве кредитных организаций предусмотрен ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 18 сентября 1998 г., с последующими изменениями и дополнениями (СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2004. № 34. Ст. 3536; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 10; № 49. Ст. 6064; 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3616; № 52 (ч. I). Ст. 6225; 2009. № 18 (ч. I). Ст. 2153; № 29. Ст. 3632).

² *Вестник* ВАС РФ. 1997. № 1. С. 94—98.

ставляется несовершеннолетним и вступает в противоречие с положениями ст. 5 того же АПК РФ.

В письме Высшего Арбитражного Суда РФ «Об исках прокуроров государств, входивших в СССР» № С-13/ОП-218 от 7 июля 1993 г.¹ разъяснено, что право прокуроров государств, входивших ранее в СССР, на предъявление исков в арбитражные суды Российской Федерации арбитражным процессуальным законодательством не установлено. Поэтому при поступлении исковых заявлений прокуроров государств, ранее входивших в СССР, в принятии их к рассмотрению следует отказывать, а по принятым исковым заявлениям прекращать производство по делам². В.М. Шерстюк в этой связи считает, что следует отказывать в принятии исковых заявлений по основаниям, предусмотренным п. 1 ст. 107 АПК РФ 1995 г. (нужно было сослаться на подп. 1 п. 1. — *Авт.*), а уже возбужденное производство прекращать на основании п. 1 ст. 85 АПК РФ³. На это же указывает и В.С. Анохин⁴. В действующем АПК РФ 2002 г. аналогичные положения урегулированы в п. 1 ч. 1 ст. 129.

Исковое заявление подается прокурором в арбитражный суд в письменной форме. В нем должны быть указаны:

- наименование арбитражного суда, в который подается исковое заявление;
- наименование истца, его место нахождения; если истцом является гражданин, его место жительства, дата и место его рождения, место его работы или дата и место его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;
- наименование ответчика, его место нахождения или место жительства;
- требование истца к ответчику со ссылкой на законы и иные нормативные акты, а при предъявлении иска к нескольким ответчикам — требования к каждому из них;
- обстоятельства, на которых основаны исковые требования, и подтверждающие эти обстоятельства доказательства;
- цена иска, если иск подлежит оценке;
- расчет взыскиваемой или оспариваемой денежной суммы;

¹ *Вестник* ВАС РФ. 1993. № 11. С. 114.

² См.: *Арбитражный процесс* / Под ред. В.В. Яркова. С. 106.

³ *Шерстюк В.М.* Арбитражный процесс в вопросах и ответах (комментарии, рекомендации, предложения по применению Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). М.: Городец, 2000. С. 83, 84.

⁴ *Анохин В.С.* Арбитражное процессуальное право России: Учебник. М.: ВЛАДОС, 1999. С. 177, 178.

- сведения о соблюдении истцом претензионного или иного досудебного порядка, если он предусмотрен федеральным законом или договором;
- сведения о мерах, принятых арбитражным судом по обеспечению имущественных интересов до предъявления иска;
- перечень прилагаемых документов (ч. 2 ст. 125 АПК РФ).

К исковому заявлению прилагаются: уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие направление другим лицам, участвующим в деле, копии искового заявления и приложенных к нему документов, которые у других лиц, участвующих в деле, отсутствуют; документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования; копии определения арбитражного суда об обеспечении имущественных интересов до предъявления иска и другие документы (ст. 126 АПК РФ).

Прокурор, подавший исковое заявление, несет обязанности и пользуется правами истца, кроме права на заключение мирового соглашения (ч. 3 ст. 52 АПК РФ). В юридической литературе указывается, что прокурор является «особым истцом», так как он «не участник спорного материального правоотношения. Поэтому к прокурору не может быть предъявлен встречный иск, он не вправе заключать мировое соглашение, его отказ от иска не влечет прекращения производства по делу. У прокурора особый интерес к возбуждению дела, определяемый его должностным положением и необходимостью защиты публично-правовых интересов в арбитражном суде»¹. Кроме того, к иску прокурора не применяются требования об уплате государственной пошлины и принятии мер к непосредственному урегулированию спора. Поэтому отсутствует необходимость в приложении к исковому заявлению документов, подтверждающих уплату государственной пошлины. На прокурора, предъявившего иск, возлагается обязанность направления другим лицам, участвующим в деле, копий искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют (ч. 3 ст. 125 АПК РФ).

До рассмотрения судьей вопроса о принятии искового заявления прокурор вправе отказаться от предъявленного им иска. Отказ прокурора от предъявленного им иска не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу. Отказ истца от иска, который был предъявлен в его интересах прокурором, влечет оставление иска без рассмотрения (ч. 4 ст. 52 АПК РФ). В юридической литературе высказано суждение, что норма, закреплявшаяся в ч. 4 ст. 41 АПК РФ 1995 г. (аналогичная норма закреплена в ч. 4 ст. 52 АПК РФ 2002 г.), являлась «неудачной новеллой в процессуальном зако-

¹ Арбитражный процесс / Под ред. В.В. Яркова. С. 107.

нодательстве: если прокурор предъявляет иск самостоятельно и независимо от воли заинтересованных лиц, то распоряжаться предметом спора может только он»¹.

Вопрос о принятии искового заявления судья решает единолично в пятидневный срок со дня поступления заявления в арбитражный суд. О принятии искового заявления арбитражный суд выносит определение, которым возбуждается производство по делу (ст. 127 АПК РФ).

Арбитражный суд первой инстанции после принятия заявления к производству выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству и указывает действия, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле (в том числе и прокурору), и сроки их совершения. На подготовку дела к судебному разбирательству может быть указано в определении о принятии заявления к производству (ч. 1 ст. 133 АПК РФ). Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей единолично по каждому делу, находящемуся в производстве арбитражного суда первой инстанции, в целях обеспечения его правильного и своевременного рассмотрения (ч. 2 ст. 133 АПК РФ). Подготовка дела к судебному разбирательству должна быть завершена в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления заявления в арбитражный суд, проведением предварительного судебного заседания (ст. 134 АПК РФ). Судья, признав дело подготовленным, выносит определение о назначении дела к судебному разбирательству. Копии определения о назначении дела к судебному разбирательству направляются лицам, участвующим в деле, в том числе и прокурору (ст. 137 АПК РФ).

Дело должно быть рассмотрено арбитражным судом первой инстанции и решение принято в срок, не превышающий месяца со дня вынесения определения о назначении дела к судебному разбирательству (ст. 152 АПК РФ). Разбирательство дела осуществляется в заседании арбитражного суда, которое открывает председательствующий в нем судья (ст. 153 АПК РФ). Лица, участвующие в деле (в том числе и прокурор), обращаются к арбитражному суду со словами «Уважаемый суд!» стоя и дают свои объяснения и показания стоя (ст. 154 АПК РФ). Прокурор вправе обращаться с заявлениями и ходатайствами об истребовании новых доказательств, а также по другим вопросам. После исследования всех доказательств председательствующий судья выясняет у лиц, участвующих в деле (в том числе и у прокурора), имеются ли у них дополнительные материалы по делу. При отсутствии таких заявлений председательствующий

¹ *Арбитражный процесс* / Под ред. М.К. Треушникова и В.М. Шерстюка. С. 127.

судья объявляет исследование дела законченным и арбитражный суд удаляется для принятия решения (ст. 166 АПК РФ).

Решение принимается арбитражным судом при разрешении спора по существу (ст. 167 АПК РФ). Решение арбитражного суда первой инстанции вступает в законную юридическую силу по истечении месячного срока со дня его принятия, если прокурором не подана апелляционная жалоба. В случае подачи прокурором апелляционной жалобы решение, если оно не отменено и не изменено, вступает в законную юридическую силу со дня принятия постановления арбитражного суда апелляционной инстанции. Решения Высшего Арбитражного Суда РФ и решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов вступают в законную юридическую силу немедленно после их принятия (ст. 180 АПК РФ).

Решения арбитражного суда, не вступившие в законную юридическую силу, могут быть обжалованы прокурором в арбитражный суд апелляционной инстанции, а решения, вступившие в законную юридическую силу, — в арбитражный суд кассационной инстанции (ст. 181 АПК РФ), о чем будет сказано далее.

Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции

Арбитражным процессуальным кодексом РФ 1995 г. (ст. 145—160 главы 20) был впервые введен новый правовой институт пересмотра судебных решений — институт апелляции. Не вступившие в законную юридическую силу решения арбитражного суда могли быть в месячный срок обжалованы в арбитражный суд апелляционной инстанции путем подачи апелляционной жалобы¹. Право принесения в арбитражный суд *апелляционной жалобы* прокурором или его заместителем в последующем было закреплено и в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 36, в ред. от 23 декабря 1998 г.). В соответствии со ст. 146 АПК РФ рассмотрение апелляционной жалобы осуществлял арбитражный суд апелляционной инстанции, принявший решение в первой инстанции. Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 12 апреля 1995 г.² полномочием по рассмотрению дел в апелляционной инстанции наделены только арбитражные суды субъектов Российской Федерации. Указанным полномочием Высший Арбитражный Суд РФ не наделен (ст. 10, 36). Таким образом, арбитражными судами апелляционной ин-

¹ Подробнее об институте апелляции в арбитражном процессе см.: *Борисова Е.А.* Апелляция в гражданском и арбитражном процессе. С. 121—138.

² СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

станции могли быть только арбитражные суды субъектов Российской Федерации как низовое звено системы федеральных арбитражных судов.

Федеральным конституционным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации”» от 25 июня 2003 г. предусматривалось до 1 января 2006 г. в десяти судебных округах образовать 20 арбитражных апелляционных судов (первым — 20-й), которые и являются судами апелляционной инстанции. В Московском судебном округе еще до 1 января 2004 г. должны были быть образованы 9-й арбитражный апелляционный суд (осуществляет проверку судебных актов Арбитражного суда г. Москвы) и 10-й арбитражный апелляционный суд (осуществляет проверку судебных актов Арбитражного суда Московской области)¹.

В соответствии со ст. 17 АПК РФ дела в арбитражных судах апелляционной инстанции рассматриваются коллегиально в составе трех или иного нечетного числа судей. При коллегиальном рассмотрении дел один из судей председательствует в судебном заседании.

Производство в арбитражном суде апелляционной инстанции регламентировано в главе 34 (ст. 257—272) АПК РФ 2002 г.

В заседании арбитражного суда субъекта Российской Федерации, являющегося судом апелляционной инстанции, могут участвовать на основании служебного удостоверения прокурор соответствующего субъекта Российской Федерации или его заместитель, а также старший помощник, помощник прокурора, старший прокурор, прокурор управления, отдела, на что было обращено внимание в упоминавшемся выше письме Высшего Арбитражного Суда РФ № С1-7/ОП-403 от 9 июля 1996 г.²

Апелляционная жалоба может быть подана прокурором в течение месяца после принятия арбитражным судом первой инстанции обжалуемого решения. До истечения срока для подачи апелляционной жалобы дело не может быть истребовано из арбитражного суда (ст. 259 АПК РФ).

В апелляционной жалобе должны быть указаны: наименование арбитражного суда, в который подается апелляционная жалоба; наименование лица, подавшего жалобу, и других лиц, участвующих в деле; наименование арбитражного суда, принявшего обжалуемое решение, номер дела и дата принятия решения, предмет спора; требования лица, подающего жалобу, и основания, по которым лицо, подающее жалобу, обжалует решение со ссылкой на законы, иные

¹ СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2699.

² Вестник ВАС РФ. 1996. № 11.

нормативные акты; обстоятельства дела и имеющиеся в деле доказательства; перечень прилагаемых к жалобе документов. Апелляционная жалоба подписывается прокурором. Прокурор, подавший апелляционную жалобу, направляет другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционной жалобы и приложенных к ней документов, которые у них отсутствуют (ст. 260 АПК РФ).

Апелляционная жалоба принимается к производству арбитражного суда апелляционной инстанции (ч. 1 ст. 261 АПК РФ). Прокурор, подавший апелляционную жалобу, вправе отозвать ее до начала судебного заседания (ст. 262 АПК РФ).

Арбитражный суд апелляционной инстанции рассматривает апелляционную жалобу на решение арбитражного суда первой инстанции в срок, не превышающий месяца со дня поступления жалобы в арбитражный суд апелляционной инстанции, включая срок на подготовку к судебному разбирательству и принятие судебного акта (ст. 267 АПК РФ).

Арбитражный суд субъекта Российской Федерации, рассмотрев дело в качестве арбитражного суда апелляционной инстанции, *вправе*: оставить решение арбитражного суда первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу прокурора без удовлетворения; отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новый судебный акт; отменить решение полностью или в части и прекратить производство по делу или оставить исковое заявление без рассмотрения полностью или в части (ст. 269 АПК РФ). По результатам рассмотрения апелляционной жалобы принимается постановление, которое подписывается всеми судьями (ст. 271 АПК РФ).

Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами кассационной инстанции

Правовую основу участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами кассационной инстанции составляют Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 36, в ред. от 23 декабря 1998 г.) и глава 35 (ст. 273—291) АПК РФ.

Арбитражным судом кассационной инстанции является только суд среднего звена системы федеральных арбитражных судов — федеральные арбитражные суды округов (ст. 26 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ст. 274 АПК РФ).

В заседании федерального арбитражного суда округа при рассмотрении *кассационной жалобы* на судебный акт, принятый по иску, предъявленному прокурором, участвует прокурор, предъявивший иск, или прокурор субъекта Российской Федерации по месту нахож-

дения федерального арбитражного суда округа, либо старший помощник, помощник прокурора, старший прокурор, прокурор управления, отдела этих прокуратур (письмо Высшего Арбитражного Суда РФ № С1-7/ОП-403 от 9 июля 1996 г.).

Кассационная жалоба подается прокурором в арбитражный суд в письменной форме и подписывается прокурором (ч. 1 ст. 277 АПК РФ).

В кассационной жалобе прокурором должны быть указаны: наименование арбитражного суда, в который подается кассационная жалоба; наименование лица, подающего жалобу, с указанием его процессуального положения, а также других лиц, участвующих в деле, их место нахождения или место жительства; наименование арбитражного суда, принявшего обжалуемое решение, номер дела и дата принятия решения, предмет спора; требования лица, подающего жалобу, о проверке законности обжалуемого судебного акта и основания, по которым лицо, подающее жалобу, обжалует решение, постановление со ссылкой на законы или иные нормативные акты, обстоятельства дела и имеющиеся в деле доказательства; перечень прилагаемых к жалобе документов (ч. 2 ст. 277 АПК РФ). Кассационная жалоба подписывается прокурором. Прокурор, подавший кассационную жалобу, направляет ее копии вместе с приложенными иными документами другим лицам, участвующим в деле. К кассационной жалобе прилагаются: копия обжалуемого судебного акта; документы, подтверждающие направление или вручение другим лицам, участвующим в деле, копии кассационной жалобы и документов, которые у них отсутствуют (ч. 4 ст. 277 АПК РФ).

Арбитражный суд кассационной инстанции *вправе*:

- оставить решение арбитражного суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции без изменения, а кассационную жалобу прокурора без удовлетворения;
- отменить или изменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новый судебный акт, если фактические обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены арбитражным судом первой или апелляционной инстанции на основании полного и всестороннего исследования имеющихся в деле доказательств, но если этим судом неправильно применена норма права либо законность решения, постановления арбитражного суда первой и апелляционной инстанций повторно проверяются арбитражным судом кассационной инстанции;

- отменить или изменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий арбитражный суд, решение, постановление которого отменено или изменено, если этим судом нарушены нормы процессуального права, являющиеся основанием для отмены, решения, или выводы, содержащиеся в обжалуемых решении и постановлении, не соответствуют установленным по делу фактическим обстоятельствам или имеющимся в деле доказательствам;
- отменить или изменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и передать дело на новое рассмотрение другого арбитражного суда первой или апелляционной инстанции в пределах одного и того же судебного округа, если указанные судебные акты повторно проверяются арбитражным судом кассационной инстанции и содержащиеся в них выводы не соответствуют установленным фактическим обстоятельствам или имеющимся в деле доказательствам;
- оставить в силе одно из ранее принятых по делу решений или постановлений;
- отменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить исковое заявление без рассмотрения полностью или в части (ст. 287 АПК РФ). По результатам рассмотрения кассационной жалобы прокурора арбитражным судом кассационной инстанции принимается постановление, которое подписывается всеми судьями, участвующими в заседании арбитражного суда (ст. 289 АПК РФ).

Участие прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам

Правовую основу участия прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам составляют Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 36, в ред. от 23 декабря 1998 г.) и АПК РФ (главы 36 и 37).

В юридической литературе высказано суждение, что «сохранение надзорного производства в системе обжалования судебных постановлений арбитражных судов носит временный характер», так как в связи «со стабилизацией судебной системы, материального и процессуального законодательства, судебной практики необходимость в надзорном производстве отпадает, поскольку наличие апел-

ляционного и кассационного обжалования судебных постановлений позволит в полной мере гарантировать заинтересованным лицам право на судебную защиту»¹.

Вступившие в законную юридическую силу судебные акты арбитражных судов в Российской Федерации могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ по представлению прокурора. Представление прокурора о пересмотре в порядке надзора судебного акта может быть подано в Высший Арбитражный Суд РФ в срок, не превышающий трех месяцев со дня вступления в законную юридическую силу последнего судебного акта, принятого по данному делу, если исчерпаны другие имеющиеся возможности для проверки в судебном порядке законности указанного акта (ст. 292 АПК РФ, в ред. ФЗ от 18 марта 2005 г.).

Надзорное производство возбуждается на основании *представления* прокурора, а также на основании *заявлений* иных лиц, участвующих в деле (ч. 1 ст. 293 АПК РФ).

Арбитражным судом, рассматривающим дела в качестве надзорной инстанции, является только один элемент состава Высшего Арбитражного Суда РФ как высшего звена системы федеральных арбитражных судов — Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Генеральный прокурор РФ и заместитель Генерального прокурора РФ вправе истребовать из соответствующего суда дело для разрешения вопроса о наличии оснований для подачи представления в порядке надзора (ст. 294 АПК РФ).

Представление прокурора о пересмотре судебного акта в порядке надзора направляется в Высший Арбитражный Суд РФ. Представление подписывается лицом, ходатайствующим о пересмотре судебного акта, или его представителем (ст. 294 АПК РФ). В совместном письме Генеральной прокуратуры РФ № 8-26-03 и Высшего Арбитражного Суда РФ № С1-7/уп-1270 от 20 ноября 2003 г. дано соответствующее разъяснение о том, что АПК РФ «не предусматривает возможности истребования дел из арбитражного суда должностными лицами органов прокуратуры. Вместе с тем арбитражным судам следует оказывать данным лицам содействие в ознакомлении с материалами дела в суде для осуществления ими своих полномочий»².

Представление прокурора подается в письменной форме, и в нем должны быть указаны:

- наименование лица, подающего представление, с указанием его процессуального положения, наименования других лиц,

¹ Борисова Е.А. Апелляция в гражданском и арбитражном процессе. С. 124—126.

² В официальных источниках не публиковалось.

участвующих в деле, их место нахождения или место жительства;

- данные об оспариваемом судебном акте и наименование принявшего его арбитражного суда; данные о других судебных актах, принятых по данному делу; предмет спора;
- доводы лица, подающего представление, с указанием оснований для пересмотра судебного акта со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты, подтверждающие, по мнению заявителя, нарушение или неправильное применение норм материального права и (или) норм процессуального права, повлекшие за собой существенные нарушения его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- перечень прилагаемых к представлению документов (ч. 2 ст. 294 АПК РФ).

Представление прокурора о пересмотре судебного акта в порядке надзора направляется непосредственно в Высший Арбитражный Суд РФ. Вопрос о принятии представления прокурора к производству рассматривается единолично судьей Высшего Арбитражного Суда РФ в пятидневный срок со дня поступления в Высший Арбитражный Суд РФ (ч. 2 ст. 293, ст. 295 АПК РФ).

Высший Арбитражный Суд РФ вправе возвратить представление прокурору. Представление о пересмотре судебного акта в порядке надзора рассматривается коллегиальным составом судей Высшего Арбитражного Суда РФ в судебном заседании без извещения лиц, участвующих в деле, в срок, не превышающий месяца со дня поступления представления в Высший Арбитражный Суд РФ или со дня поступления в Высший Арбитражный Суд РФ дела, если оно было истребовано из арбитражного суда. При рассмотрении представления прокурора о пересмотре судебного акта в порядке надзора арбитражный суд определяет, имеются ли основания для пересмотра оспариваемого судебного акта, исходя из доводов, содержащихся в представлении, а также из содержания оспариваемого судебного акта. При наличии таких оснований суд выносит определение о передаче дела для пересмотра оспариваемого судебного акта в порядке надзора и в пятидневный срок со дня вынесения определения направляет его в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 299 АПК РФ).

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ принимает дело к своему рассмотрению в порядке очередности их поступления в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, но не позднее чем в срок, не превышающий трех месяцев со дня вынесения определения о передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Лицо, обратившееся с представлением в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, может участвовать в его заседании. Дело докладывается судьей Высшего Арбитражного Суда РФ — докладчиком по данному делу. Лица, участвующие в деле, вправе давать устные объяснения после выступления судьи-докладчика. Первым дает объяснение лицо, обратившееся с представлением о пересмотре судебного акта в порядке надзора.

По результатам рассмотрения дела о пересмотре судебного акта в порядке надзора Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ *вправе:*

- оставить оспариваемый судебный акт без изменения, а представление без удовлетворения;
- отменить судебный акт полностью или в части и передать дело на новое рассмотрение в арбитражный суд, судебный акт которого отменен или изменен;
- отменить судебный акт полностью или в части и принять новый судебный акт, не передавая дело на новое рассмотрение;
- отменить судебный акт полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить иск без рассмотрения полностью или в части;
- оставить без изменения один из ранее принятых по делу судебных актов (ст. 305 АПК РФ).

Таким образом, производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора фактически состоит из двух этапов (частей). *Первый этап (часть)* — от момента поступления представления прокурора в Высший Арбитражный Суд РФ до его рассмотрения судьей этого же суда специальной юрисдикции. Рассмотрение дела о пересмотре судебного акта в порядке надзора Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ будет составлять содержание *второго этапа (части)*. Подобный порядок надзорного производства присущ и иным видам судопроизводств (гражданскому, уголовному). Нам представляется, что стадия производства по пересмотру судебных актов, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора в большинстве случаев будет усеченной. Иначе говоря, эта стадия будет завершаться одновременно с принятием определения об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Еще одной формой пересмотра судебных актов арбитражных судов является *пересмотр судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную юридическую силу по вновь открывшимся обстоятельствам*, который урегулирован главой 37 (ст. 309—317) АПК РФ.

Основанием для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам являются: существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю; установленные вступившим в законную юридическую силу приговором суда фальсификация доказательства, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному делу; установленные вступившим в законную юридическую силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного дела; отмена судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному делу; признанная вступившим в законную юридическую силу судебным актом арбитражного суда или суда общей юрисдикции недействительной сделка, повлекшая за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному делу; признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ; установленное Европейским судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский суд по правам человека (ст. 311 АПК РФ).

Заявление о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам подается в арбитражный суд в письменной форме. Заявление подписывается лицом, подающим заявление, или его представителем, уполномоченным на подписание заявления (ст. 313 АПК РФ).

Заявление о пересмотре вступившего в законную юридическую силу судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам арбитражный суд рассматривает в судебном заседании в срок, не превышающий месяца со дня его поступления в арбитражный суд. Заявитель и другие лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для рассмотрения заявления (ст. 316 АПК РФ).

По результатам рассмотрения заявления о пересмотре вступивших в законную юридическую силу решения, постановления, определения по вновь открывшимся обстоятельствам арбитражный суд или принимает решение — постановление об удовлетворении заявления и отмене ранее принятого им судебного акта по вновь от-

крывшимся обстоятельствам, или выносит определение об отказе в удовлетворении заявления (ст. 317 АПК РФ).

Вопросы для самоконтроля

1. Каким образом изменялся характер участия прокурора в рассмотрении дел судами на советском и российском этапах развития прокуратуры?
2. Какова правовая основа системности функции участия прокурора в рассмотрении дел судами?
3. В каких видах конституционного судопроизводства вправе участвовать прокурор?
4. В каком нормативном правовом акте предусмотрены полномочия представителя Генерального прокурора РФ в Конституционном Суде РФ?
5. В чем особенности участия прокурора в рассмотрении дел конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации?
6. Какова правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел?
7. Каково процессуальное положение прокурора в гражданском судопроизводстве?
8. Каковы формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве?
9. Какой характер носит участие прокурора в гражданском судопроизводстве: обязательный или факультативный?
10. В чем особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами первой инстанции?
11. Каковы особенности участия прокурора в исковом производстве?
12. Каковы особенности участия прокурора в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и в особом производстве?
13. Что понимать под апелляционным производством? С какого времени и каким образом в гражданское процессуальное законодательство введен институт апелляции?
14. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции?
15. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции?
16. В чем особенности участия прокурора в пересмотре решений, определений и постановлений суда, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора?
17. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре решений, определений и постановлений суда, вступивших в законную юридическую силу, по вновь открывшимся обстоятельствам?
18. Каковы особенности участия прокурора в административном судопроизводстве?
19. Каковы формы участия прокурора в административном судопроизводстве?

20. Какова правовая основа участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел?
21. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции?
22. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом с участием присяжных заседателей?
23. В чем особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел мировыми судьями?
24. Что понимать под апелляционным производством в уголовном процессе? С какого времени и каким образом в уголовно-процессуальное законодательство введен институт апелляции?
25. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции?
26. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом кассационной инстанции?
27. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора?
28. Каковы особенности участия прокурора в арбитражном судопроизводстве?
29. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции?
30. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции?
31. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора?
32. В чем особенности участия прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов по вновь открывшимся обстоятельствам?

Модульная программа к главе 12

«Участие прокурора в рассмотрении дел судами»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Участие прокурора в конституционном (уставном) судопроизводстве</i>	<i>Участие прокурора в гражданском судопроизводстве</i>	<i>Участие прокурора в уголовном судопроизводстве</i>	<i>Участие прокурора в административном судопроизводстве</i>	<i>Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 13

Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений

13.1. Понятие и виды обращений

Вопрос о работе прокуратуры с обращениями отдельно рассматривался лишь в учебниках по курсу «Прокурорский надзор», изданных в советское время. Так, в первом подобном учебнике в главе II содержался § 4 «Прием граждан и рассмотрение жалоб в органах прокуратуры» (С.Г. Березовская)¹. «Своевременное и действенное принятие мер по жалобам на нарушения» рассматривалось в нем в качестве одного из «основных элементов организации работы в органах прокуратуры». В учебнике, изданном в 1982 г., данный вопрос рассматривался уже в отдельной главе — «Работа по предложениям и жалобам в органах прокуратуры», что, безусловно, было связано с принятием в 1968 г. известного указа ПВС СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Как пишут авторы указанной главы (С.Г. Березовская, Б.М. Спиридонов²), надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан на предприятиях, в учреждениях и организациях занимает «важное место в деятельности прокуратуры по общему надзору».

Ныне в аналогичных учебниках вопрос об обращении в прокуратуру отдельно не рассматривается. Только Ю.Е. Винокуров касается этого вопроса в рамках «прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», ссылаясь на ст. 10 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», которая, однако, не включена в главу 2 Закона, регулирующую этот вид надзора прокуратуры. В.И. Басков лишь фрагментарно указывает на упомянутый нами выше Указ ПВС СССР от 12 апреля 1968 г.³ Не выделяет подобной функции и В.Г. Бессарабов. Однако в отличие от других авторов он включает в перечень «видов деятельности прокуратуры» —

¹ *Прокурорский надзор в СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов / Отв. ред. М.П. Маляров. С. 51—59.*

² *Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Под ред. Б.А. Галкина. С. 283—299.*

³ *Басков В.И. Указ. соч. С. 404.*

«рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб, обращений граждан и иных лиц»¹.

Нам представляется, что рассмотрение прокуратурой обращений является самостоятельной функцией, имеющей свою правовую основу, о чем мы укажем более подробно в последующем параграфе данной главы учебника. Здесь же мы рассмотрим достаточно дискуссионный в теории права вопрос *о понятии и видах обращений*.

Одним из немногочисленных авторов, специально исследовавших этот вопрос, является В.И. Ремнев, который, рассматривая обращение как родовое понятие, типологизирует его на отдельные виды — жалобы, заявления, предложения, сообщения о преступлениях, охватываемые разработанной им же концепцией нового учения — деликтологии². Из приведенного перечня видов обращений нами исключаются сообщения о преступлениях, ибо порядок их принятия урегулирован уголовно-процессуальным законодательством и уже рассматривался нами в главе 10 учебника.

В.И. Ремнев определил каждый из приведенных в перечне видов обращений. В частности, под заявлением им понимается «обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса в порядке обычной, нормальной деятельности органов государственной или общественной организации». Жалоба определяется как «обращение в государственные органы или общественные организации по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина, или обращения гражданина по поводу нарушения прав и интересов общественных организаций и органов государства». И наконец, предложения граждан, по его мнению, представляют «такой вид обращений, который не связан с нарушением прав граждан и их законных интересов, а направлен на улучшение деятельности государственных органов, общественных организаций в сферах народного хозяйства, социально-культурной и административно-политической». Кроме того, каждый вид обращения «имеет свой отличный друг от друга порядок приема, проверки и окончательного разрешения».

В.О. Лучин и О.Н. Доронина считают, что понятие «обращение гражданина в государственные органы» является родовым по отношению к заявлениям, жалобам, предложениям, сигналам, адресованным в органы законодательной и исполнительной власти, а так-

¹ Бессарабов В.Г. Указ. соч. С. 119, 451—466.

² См.: Ремнев В.И. Право жалобы в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1963. С. 5—8; Он же. Право жалобы в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. С. 23—33; Он же. Предложения, заявления и жалобы граждан. М.: Юридическая литература, 1972. С. 3—11; Он же. Теоретические проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979.

же к исковым заявлениям и жалобам в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Исходя из этого они определили его следующим образом: «правомерное действие, состоящее в предъявлении в определенном законом порядке требований об осуществлении и охране его субъективных прав и законных интересов, а также с целью участия в управлении делами государства и общества»¹.

В справочной юридической литературе обычно приводятся лишь определения понятий «жалоба» и «заявление». Так, в одной из энциклопедий сказано, что заявление представляет «официальное обращение гражданина (нескольких лиц) в государственный орган или орган местного самоуправления, администрацию учреждения, организации или к должностному лицу, не связанное, в отличие от жалобы, с нарушением его прав и законных интересов и не содержащее просьбы устранить такое нарушение, а направленное на реализацию прав и интересов заявителя или на устранение тех или иных недостатков в деятельности предприятий, учреждений, организаций. Заявление может быть подано в письменной и устной форме. Рассматривается в том же порядке, что и жалоба»². В данном определении два отличительных признака заявления по отношению к жалобе ранее были определены В.И. Ремневым. Что касается порядка рассмотрения заявлений и жалоб, то в этом вопросе авторы цитируемого издания придерживаются иной позиции, чем В.И. Ремнев.

В этой же энциклопедии под жалобой понимается «обращение гражданина в государственные или иные публичные органы и к должностным лицам по поводу нарушения его прав и законных интересов»³. По существу не отличается от приведенного определения и определение жалобы в другой энциклопедии: это «устное или письменное обращение в суд, государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу по поводу нарушения прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица»⁴. Определения иных видов обращений в указанной энциклопедии не приведены.

Прежде чем высказать наше отношение к рассматриваемому вопросу, представляется необходимым проверить содержание упомянутых терминов в словарях русского языка. Так, в одном из наиболее часто цитируемых словарей русского языка сказано, что жалоба — это «официальное заявление с просьбой об устранении

¹ Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд РФ. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 1998. С. 11—28.

² *Российская юридическая энциклопедия* / Гл. ред. А.А. Сухарев. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 349.

³ Там же. С. 189.

⁴ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. *Юридическая энциклопедия*. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

какого-нибудь беспорядка, несправедливости»¹. В этом же словаре под заявлением понимается «официальное сообщение в устной или письменной форме; письменная просьба о чем-нибудь», а под обращением — «призыв, речь или просьба, обращение к кому-нибудь»². Аналогичное значение терминов «жалоба» и «заявление» приведено в другом словаре. В частности, под жалобой понимается «официальное заявление о незаконном или неправильном действии какого-либо лица, учреждения, организации», а под заявлением — «просьба о чем-либо, изложенная письменно в официальной форме»³. Под обращением понимается «поведение, поступки, действия по отношению к кому-либо; просьба, призыв, речь, обращение к кому-либо, чему-либо»⁴.

Таким образом, в русском языке термины «жалоба» и «заявление» фактически отождествляются. Нам представляется, что и в теории прокурорского права (прокурорского надзора) не следует разграничивать понятия «заявление» и «жалоба», а нужно использовать единое понятие «заявление». Вместе с тем необходимо отграничивать понятие «заявление» от понятия «обращение». Второе является родовым по отношению к первому. Практическое значение нашего предложения состоит в том, что только заявления физических или юридических лиц влекут правовые последствия. Не всякое обращение следует рассматривать в качестве заявления. Авторам данного учебника, имеющим значительный опыт правоприменительной практики, известны факты обращения в правоохранительные органы, в том числе и в прокуратуру, физических лиц, ограниченно дееспособных и даже недееспособных. Подобные обращения нет необходимости рассматривать в качестве заявлений. Это позволит обеспечить эффективность рассмотрения прокуратурой заявлений.

Подводя итог сказанному, нам остается лишь определить понятие «заявление» — это документ, содержащий сведения о нарушениях исполнения правовых актов, полученные от физических и юридических лиц путем их обращения (непосредственно или опосредованно) в прокуратуру, принятые в соответствии с законодательством о прокуратуре и влекущие безусловное рассмотрение прокуратурой. В основе данного определения находятся следующие существенные признаки:

1) заявление — это документ;

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. 23-е изд., испр. / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1991. С. 192.

² Там же. С. 229, 434.

³ Словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. / Под ред. А.П. Евгеньевой. М.: Русский язык, 1981. С. 470, 599.

⁴ Там же. Т. 2. С. 563.

- 2) содержанием документа являются сведения о нарушениях исполнения правовых актов;
- 3) сведения могут быть получены только добровольно от физических и юридических лиц;
- 4) способ получения сведений: обращение в прокуратуру — непосредственно или опосредованно (письмо, телеграмма, телетайпограмма, сообщение по факсу и т.д.);
- 5) порядок получения сведений закреплен в законодательстве о прокуратуре;
- 6) безусловность рассмотрения заявлений прокуратурой.

13.2. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений

Правовая основа рассмотрения и разрешения прокуратурой обращений

Правовую основу рассмотрения прокуратурой обращений составляют: ст. 33 и 45 Конституции РФ 1993 г.; ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 21 апреля 2006 г.¹, обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции Генерального прокурора РФ.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в прокуратуре «разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Поступающие в прокуратуру заявления, жалобы или иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством»². Однако и донныне право-

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2010. № 27. Ст. 3410.

² При обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, предусматривается только один вид обращений — жалоба (*Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан*: Закон РФ от 27.04.1993 г. (в ред. от 15 ноября 1995 г. и от 14.01.2009 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970; 2009. № 7. Ст. 772). В Законе Московской области «О рассмотрении обращений граждан» от 27 сентября 2006 г. (см.: *Ежедневные новости*. Подмосковье. 2006. 11 октября) определено понятие «обращение гражданина», под которым предложено понимать: «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» (п. 1 ст. 2).

вые акты, регулирующие указанные общественные отношения, в Российской Федерации не приняты. Принимая во внимание положения, закрепленные в ст. 1, 4 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» от 24 октября 1990 г.¹, и в ст. 2 постановления Верховного Совета РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г.², следовало признавать действовавшим уже упомянутый выше Указ ПВС СССР от 12 апреля 1968 г., с последующими изменениями и дополнениями. С момента вступления в юридическую силу ФЗ от 21 апреля 2006 г. (со 2 ноября 2006 г.) Указ ПВС СССР от 12 апреля 1968 г. признан «не действующим на территории Российской Федерации».

Порядок рассмотрения обращений граждан непосредственно прокуратурой урегулирован приказом Генерального прокурора РФ «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» № 200 от 17 декабря 2007 г., в редакции от 5 сентября 2008 г.³

В преамбуле данного подзаконного нормативного акта произведена ссылка на ст. 1 и 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусматривающей полномочия Генерального прокурора РФ. Следовало бы указать на ст. 10 этого же Закона. Правда, в самой Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах граждан прокуратуры Российской Федерации уже имеется указание на ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (абз. первый п. 1.1).

Приказом Генерального прокурора РФ № 200 от 17 декабря 2007 г. организация работы по рассмотрению и разрешению обращений и приема граждан возложена на заместителей Генерального прокурора РФ, начальников управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и других специализированных прокуроров, прокуроров городов и районов (п. 2).

В прокуратуру России допускается обращение граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации (абз. второй п. 1.1 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации).

¹ *Ведомости* СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 237.

² *Ведомости* СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.

³ *Законность*. 2008. № 4. С. 46–61; 2008. № 10. С. 59; 2010. № 6.

В указанной Инструкции впервые даны разъяснения используемых в ней 13 терминов (п. 1.11 Инструкции).

Обращение — изложенные в письменной или устной форме предложение, заявление, жалоба или ходатайство, в том числе коллективное, гражданина, должностного и иного лица.

Предложение — рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба — просьба заявителя о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Ходатайство — изложенное в письменной форме обращение заявителя с просьбой о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

Должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Коллективное обращение — обращение двух или более лиц, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами или участниками митинга, собрания.

Первичное обращение — обращение по вопросу, ранее не рассматривавшемуся в данном органе прокуратуры.

Дубликат обращения — обращение заявителя, являющееся копией предыдущего обращения, либо экземпляр обращения по одному и тому же вопросу и в интересах одного и того же лица.

Повторное обращение — обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в котором обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в данную прокуратуру, или указывается на недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, либо сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обра-

нения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения.

Парламентский запрос — запрос, принятый соответствующей палатой Федерального Собрания РФ с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в порядке, установленном их регламентами, по вопросам, входящим в компетенцию Генерального прокурора РФ.

Запрос — оформленный надлежащим образом, с соблюдением требований федерального законодательства, документ, направленный уполномоченными должностными лицами, а также членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, адресованный Генеральному прокурору РФ по вопросам, входящим в их компетенцию.

Обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — документ, направленный в органы прокуратуры, с сообщением о нарушениях закона, а также с просьбой о предоставлении информации, сведений или документов по вопросам, связанным с их деятельностью, не оформленный как запрос.

Порядок подачи обращений и компетенция прокуратуры по их разрешению

Письменное обращение гражданина, должностного и иного лица должно содержать либо наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также фамилию, имя, отчество гражданина, направившего обращение, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании обращения, изложение существа вопроса, личную подпись указанного гражданина и дату. На обращение, не содержащее сведений о лице, направившем его (не указаны фамилия и почтовый адрес), ответ не дается.

Обращения, в которых отсутствуют сведения, достаточные для их разрешения, в семидневный срок возвращаются заявителям с предложением восполнить недостающие данные, а при необходимости с разъяснением, куда им для этого следует обратиться. Информация заявителю подписывается начальником отдела управления Генеральной прокуратуры РФ, начальником отдела, старшим помощником прокурора субъекта Российской Федерации, прокурором города, района, приравненным к ним прокурором военной и

иной специализированной прокуратуры (далее — прокурор нижестоящей прокуратуры). Копии таких обращений хранятся в номенклатурных делах. При последующем поступлении обращения в органы прокуратуры после устранения причин, препятствовавших его рассмотрению, оно рассматривается как первичное и разрешается в соответствии с настоящей Инструкцией.

Не подлежат разрешению обращения, содержание которых свидетельствует о прямом вмешательстве авторов в компетенцию органов прокуратуры. Об этом в срок не позднее семи дней автору обращения направляется мотивированное сообщение, которое подписывается начальником главного управления или управления Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры, старшим помощником прокурора субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры.

В случае если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на него не дается и оно не подлежит направлению в иные государственные органы, об этом в семидневный срок сообщается автору обращения, если его фамилия и адрес поддаются прочтению.

Обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи, может быть оставлено без ответа по существу с уведомлением заявителя о недопустимости злоупотребления предоставленным ему законом правом обращения с жалобой.

Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства.

По обращению, поступившему в органы прокуратуры Российской Федерации, должно быть принято *одно из следующих решений*:

- о принятии к рассмотрению;
- о прекращении проверки;
- о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- о направлении в другие органы;
- о приобщении к ранее поступившей жалобе (п. 3.1 Инструкции).

Обращения, решения по которым не принимали руководители нижестоящих прокуратур, направляются им для проверки доводов с установлением контроля либо без контроля с одновременным уведомлением об этом заявителя.

Обращения, рассмотрение которых относится к компетенции нескольких подразделений, направляются в нижестоящую прокуратуру подразделением, указанным среди исполнителей первым (ответственный исполнитель), с поручением о проверке доводов в

полном объеме, если обращение может быть разрешено нижестоящей прокуратурой. Если часть доводов не может быть проверена в нижестоящей прокуратуре, копия обращения для разрешения в этой части направляется в соответствующее подразделение аппарата.

Поступившие в прокуратуры обращения, адресованные в органы Следственного комитета, а также обращения, адресованные прокурорам, но содержащие вопросы, относящиеся к компетенции следственных органов, ходатайства в порядке ст. 119 и 120 УПК РФ, разрешение которых отнесено к компетенции органов предварительного расследования, после их регистрации и предварительного рассмотрения направляются в соответствующие органы с одновременным извещением заявителей о принятом решении.

Если в адресованных прокурорам обращениях содержатся вопросы, разрешение которых отнесено как к их компетенции, так и к компетенции органов предварительного расследования, такие обращения подлежат разрешению в соответствующих прокуратурах. По результатам проведенной проверки копии данных обращений и ходатайств при необходимости направляются в органы следствия или дознания, а в случае выявления нарушения — одновременно с актами прокурорского реагирования, о чем сообщается заявителю. По инициативе исполнителя копии таких обращений могут быть направлены в органы предварительного расследования сразу после предварительного рассмотрения с обязательным уведомлением заявителя.

Обращение, разрешение которого не входит в компетенцию данной прокуратуры, в семидневный срок с момента регистрации направляется соответствующему прокурору с одновременным уведомлением об этом заявителя.

При переадресовании вышестоящему прокурору к обращению прилагаются имеющиеся материалы, необходимые для его рассмотрения.

Обращения, подлежащие разрешению другими органами и учреждениями, в семидневный срок со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Сопроводительное письмо с переадресованием обращений граждан и должностных лиц подписывается начальником отдела Генеральной прокуратуры РФ, старшим помощником прокурора субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры или его заместителем.

Уведомление заявителю подписывается начальником отдела или исполнителем.

При направлении обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в случае необходимости у них может быть истребована информация о результатах рассмотрения обращения.

Запрещается направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется.

В *Генеральной прокуратуре Российской Федерации* после предварительного рассмотрения для доклада Генеральному прокурору РФ либо лицу, его замещающему, передаются:

- обращения Президента РФ и его помощников, Председателя Правительства РФ и его заместителей, Руководителя Администрации Президента РФ и его заместителей, Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, председателей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Председателя Счетной палаты РФ, секретаря Общественной палаты РФ, Руководителя Аппарата Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ;
- парламентские запросы, запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, адресованные Генеральному прокурору РФ, а также обращения и запросы, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета либо содержатся сведения о злоупотреблениях и иных правонарушениях, допущенных работниками Генеральной прокуратуры РФ и руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации;
- обращения других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками Генеральной прокуратуры РФ, руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами Российской Федерации.

Заместителям Генерального прокурора РФ передаются:

- обращения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, заместителей председателей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Следственного комитета, заместителей

Секретаря Совета Безопасности РФ, заместителей Председателя Счетной палаты РФ и аудиторов, членов Общественной палаты РФ, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека — заместителя министра юстиции РФ, заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляют министерства, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

- обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- обращения, в которых обжалуются решения начальников главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры РФ либо содержатся вопросы, входящие в компетенцию заместителей Генерального прокурора РФ.

Начальникам главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры передаются заявления и обращения по вопросам, входящим в их компетенцию и не требующим вмешательства Генерального прокурора РФ и его заместителей.

Если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется по принадлежности.

При наличии в обращении (запросе) вопросов, относящихся к компетенции нескольких подразделений прокуратуры, организация проверки в полном объеме возлагается на руководителя подразделения, указанного среди исполнителей первым. Он обеспечивает передачу копий документов в соответствующие управления и отделы, подготовку в срок не позднее пяти дней со дня регистрации единого поручения о проверке, при необходимости ходатайствует о продлении срока ее проведения и дачи ответа по существу.

В случае неправильной разметки обращение в срок не позднее трех дней с момента поступления в подразделение передается в другое подразделение, к компетенции которого относится его разрешение. Передача производится на основании мотивированной резолюции (справки) руководителя подразделения, а при возникновении разногласий — по указанию одного из заместителей соответствующего прокурора, о чем делается обязательная отметка в регистрационной карточке в системе АИК «Надзор».

При передаче поручений, взятых на особый контроль, об этом в обязательном порядке уведомляется организационное управление Главного организационно-инспекторского управления.

При поступлении дубликата обращения при регистрации делается соответствующая отметка о поступлении дубликата. Дубликаты приобщаются к надзорным производствам с уведомлением автора о результатах их разрешения.

Если дубликат поступил после разрешения основного обращения, то не позднее десятидневного срока ответ на него направляется с кратким изложением существа принятого ранее решения, со ссылкой на дату и исходящий номер отправленного ответа и с приложением его копии.

На обращения, разрешение которых взято на особый контроль, в Генеральной прокуратуре РФ — аппаратом Генерального прокурора РФ, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах — отделом по рассмотрению обращений, старшим помощником прокурора по рассмотрению обращений и приему граждан или службой делопроизводства оформляются контрольные и статистические карточки.

В Генеральной прокуратуре РФ первый экземпляр карточки вместе с обращением передается в подразделение, которому поручено его разрешение, а второй — для контроля в организационное управление Главного организационно-инспекторского управления; в прокуратурах субъектов Российской Федерации — старшему помощнику прокурора субъекта Российской Федерации по организационным вопросам и контролю исполнения (старшему помощнику прокурора по рассмотрению обращений и приему граждан).

В органах прокуратуры Российской Федерации ведется отдельный учет обращений и обращений, взятых на особый контроль.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур передаются обращения:

- членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;
- депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- руководителей судебных и правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, а также органов военного управления;
- руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- в которых обжалуются решения их заместителей, начальников управлений (отделов), старших помощников (помощни-

ков) прокуроров субъектов РФ, а также содержатся сведения о наиболее грубых нарушениях закона, прав и свобод человека и гражданина;

- других лиц по фактам коррупции, злоупотребления служебным положением и иных правонарушений, допущенных работниками прокуратуры субъекта РФ, а также должностными лицами законодательных (представительных) органов государственной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Прокурорам субъектов РФ передаются также поручения, связанные с рассмотрением запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, иные поручения, поступившие из Генеральной прокуратуры РФ.

Порядок разрешения обращений и запросов урегулирован в пунктах 4.1—4.15 Инструкции.

Порядок проверки обращений и запросов, обеспечивающий наиболее объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение поставленных в них вопросов, определяется руководителями соответствующих прокуратур.

В том случае, если член Совета Федерации или депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации направил запрос не Генеральному прокурору Российской Федерации, а его заместителям или иному должностному лицу органов прокуратуры, он рассматривается как обращение и разрешается в соответствии с требованиями ст. 17 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Поступившие в органы прокуратуры обращения, в том числе обращения по поводу решений нижестоящих прокуроров, разрешаются с изучением уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, а также материалов прокурорских проверок. При необходимости истребуются нормативные документы, получают объяснения от должностных и иных лиц, действия которых обжалуются.

Для оперативности истребования дел и проверочных материалов используются технические средства информации и связи.

Доводы заявителей о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов и нижестоящих прокуроров, проверяются, как правило, с выездом на место.

Для обеспечения полноты и объективности проверок к их проведению могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости — заявители.

При рассмотрении обращения органами прокуратуры заявитель имеет право представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании.

Парламентские запросы окончательно разрешаются непосредственно в подразделениях Генеральной прокуратуры РФ. Направление их для разрешения в прокуратуры субъектов Российской Федерации не допускается.

Поручения нижестоящим прокурорам о проверке изложенных в обращениях доводов даются начальниками подразделений с указанием конкретных обстоятельств, подлежащих проверке, и сроков их исполнения.

Поручения нижестоящим прокурорам о проверке обращений, взятых на особый контроль, подписываются Генеральным прокурором РФ и его заместителями либо по их поручению — начальниками главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры РФ.

Если прокурор по объективным причинам не смог своевременно исполнить поручение, перед должностным лицом, давшим это поручение, возбуждается ходатайство о продлении срока. О принятом по нему решении сообщается заявителю.

Прокуроры к информации об исполнении поручения вышестоящей прокуратуры прилагают проверочные материалы, копии документов прокурорского реагирования, а в необходимых случаях — надзорные производства. Решения в таких случаях принимаются в прокуратуре, направившей поручение.

При необходимости подчиненным прокурорам могут направляться поручения о проведении дополнительной проверки с указанием, что конкретно и в какой срок должно быть исполнено. Окончательное решение по таким обращениям принимается тем прокурором, который давал поручения.

При разрешении наиболее сложных обращений, а также обращений, рассмотрение которых взято на особый контроль, составляется мотивированное заключение.

Заключение утверждается в Генеральной прокуратуре РФ и Главной военной прокуратуре начальником структурного подразделения, в прокуратуре субъекта Российской Федерации и нижестоящей прокуратуре — прокурором.

Если из нижестоящей прокуратуры поступило заключение, в полной мере отражающее существо вопроса и достаточное для разрешения обращения, вторичное заключение не составляется. Об этом рапортом докладывается руководителю подразделения.

Прекращение переписки с заявителем возможно, если повторное обращение не содержит новых доводов, а изложенное ранее — полно, объективно и неоднократно проверялось и ответы даны в

порядке, установленном настоящей Инструкцией, правомочным должностным лицом органа прокуратуры.

Переписка прекращается один раз на основании мотивированного заключения исполнителя, утвержденного заместителем Генерального прокурора РФ — в аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации, заместителем Главного военного прокурора — в Главной военной прокуратуре, прокурором субъекта Российской Федерации, прокурором нижестоящей прокуратуры либо их заместителями. Сообщение об этом до истечения срока рассмотрения обращения направляется автору за подписью исполнителя.

Переписка возобновляется, если причины, по которым она была прекращена, устранены. Новые данные о нарушениях закона, сообщенные заявителем, проверяются в порядке, установленном данной Инструкцией.

По итогам разрешения обращений может быть принято одно из *следующих решений*:

- «удовлетворено» — приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;
- «удовлетворено повторное обращение» — обращение, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения; при этом первичное решение отменяется;
- «отклонено» — требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;
- «разъяснено» — по обращению, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового характера;
- «принято иное решение» — обращение оставлено без разрешения, приобщено к материалам уголовного дела (надзорного производства), прекращена переписка;
- «направлено» — обращение в семидневный срок направлено для разрешения в другую прокуратуру или другое ведомство по принадлежности.

При разрешении обращений факты, установленные вступившим в законную силу решением или приговором суда, повторному доказыванию не подлежат, если не стали известны новые обстоятельства.

По окончании проверки заявителю, по его просьбе, предоставляется возможность ознакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав, свобод и законных интересов других лиц и если в указанных документах и материалах не содержится сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Письменное решение о предоставлении заявителю возможности ознакомиться с документами принимают: в Генеральной прокуратуре РФ — Генеральный прокурор РФ, его заместители, заместители Главного военного прокурора, начальники главных управлений, управлений, в том числе Главной военной прокуратуры, в прокуратурах субъектов Российской Федерации и нижестоящих прокуратурах — соответствующие прокуроры, их заместители, начальники управлений и отделов.

Работник прокуратуры, ознакомивший заявителя с документами, составляет и приобщает к надзорному производству справку о том, с какими материалами заявитель ознакомлен.

Сроки рассмотрения обращений предусмотрены в п. 5.1—5.11 Инструкции.

Обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30 дней со дня их регистрации в органах прокуратуры Российской Федерации, а не требующие дополнительного изучения и проверки — не позднее 15 дней.

Если установленный срок разрешения обращения истекает в выходной или праздничный день, последним днем разрешения считается следующий за ним рабочий день.

Парламентский запрос разрешается в срок до 15 дней со дня регистрации или в иной установленный соответствующей палатой Федерального Собрания РФ срок.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ разрешается не позднее 30 дней со дня его регистрации или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

Обращения члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ с просьбой о предоставлении информации по вопросам, связанным с их деятельностью, разрешаются безотлагательно, а при проведении дополнительной проверки — не позднее 30 дней со дня регистрации обращения.

В случае если обращение требует проверки, о ее проведении в семидневный срок со дня регистрации обращения сообщается автору в письме за подписью старшего помощника Генерального прокурора РФ, заместителя Главного военного прокурора, заместителя прокурора субъекта Российской Федерации, прокурора нижестоящей прокуратуры.

Такой же порядок рассмотрения обращений депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается в прокуратурах субъектов Российской Федерации и нижестоящих прокуратурах.

Согласно ст. 34 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации разрешается в срок не позднее 15 дней со дня его регистрации, если в самом запросе не установлен иной срок.

Согласно п. 2 ст. 24 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» запрос Общественной палаты РФ разрешается не позднее чем через 30 дней со дня его регистрации, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой РФ, — не позднее чем через 14 дней. Ответ подписывается должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, исполняющим его обязанности.

Обращения, поступившие от Президента РФ, высших должностных лиц Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также обращения, разрешение которых взято на особый контроль, разрешаются безотлагательно, но не позднее сроков, указанных в п. 5.1 данной Инструкции, если не установлен другой срок разрешения.

Срок рассмотрения и разрешения обращений и запросов исчисляется с момента их регистрации в соответствующем органе прокуратуры Российской Федерации, в подразделениях Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах — с момента их регистрации в этих подразделениях.

Окончанием срока рассмотрения и разрешения обращений (запросов) считается дата направления письменного ответа автору о принятом решении.

Ответы депутату, обратившемуся в пользу гражданина, и заявителю направляются одновременно только после доклада по существу руководителю, давшему поручение (кроме уведомлений о продлении срока проверки). Направление ответа заявителю раньше, чем подписан ответ депутату, не допускается.

В случае проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях срок разрешения обращений граждан, должностных или иных лиц продлевается прокурором либо его заместителем с одновременным уведомлением их авторов о причинах задержки ответа и характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней.

В Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре первичное продление срока проверки запросов и обращений, взятых на особый контроль, осуществляется заместителями Генерального прокурора РФ, о чем сообщается в организационное управление Главного организационно-инспекторского управления.

Дальнейшее продление срока осуществляется Генеральным прокурором РФ.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации срок разрешения таких обращений продлевают заместители прокурора, а дальнейшее продление осуществляет прокурор субъекта Российской Федерации с одновременным уведомлением авторов обращения и должностного лица прокуратуры, взявшего рассмотрение обращения на особый контроль.

В ходатайстве о продлении срока проверки по обращению указываются причины продления срока и срок, в который обращение будет разрешено.

Ходатайство оформляется не позднее чем за три дня до истечения контрольного срока, подписывается исполнителем, начальником отдела и управления и представляется на подпись руководству Генеральной прокуратуры РФ.

При возвращении проекта ответа на доработку устанавливается конкретный срок исполнения. Если указанный срок превышает пяти дней, то автору обращения (запроса) за подписью начальника отдела незамедлительно направляется соответствующее уведомление.

Порядок направления ответов на обращения и запросы предусмотрен в п. 6.1—6.14 Инструкции.

Взятые на особый контроль обращения считаются разрешенными и снимаются с контроля только в том случае, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты в соответствии с действующим законодательством необходимые меры и даны исчерпывающие ответы заявителям.

Ответ на обращение (запрос), поступившее в органы и учреждения прокуратуры по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Если по обращению (запросу) принесен протест (внесено представление), предъявлен иск или приняты иные меры прокурорского реагирования, заявителю сообщается об этом, а при необходимости о том, где впоследствии он может получить информацию о результатах их рассмотрения. Ответ заявителю направляется разрешавшим обращение прокурором.

При направлении заявителям ответов на обращения в обязательном порядке возвращаются приложенные к ним документы.

Подробная аргументация в ответах на обращения, связанных с расследованием уголовных дел, приводится либо после окончания расследования, либо в форме, не раскрывающей тайну предварительного следствия.

При отказе в удовлетворении обращения ответ заявителю должен быть мотивирован и понятен: в нем дается оценка всем доводам обращения, а отказ в его удовлетворении должен быть обоснован.

В Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре решение об отказе в удовлетворении первичных обращений принимает и дает ответ заявителям начальник отдела, а повторных обращений — начальник управления, главного управления, заместитель Главного военного прокурора, заместитель Генерального прокурора РФ.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации решение об отказе в удовлетворении первичных обращений граждан принимает начальник управления и отдела, при повторном обращении в связи с отказом в удовлетворении требований — заместитель прокурора, прокурор или лица, их замещающие. Они же подписывают ответы заявителям.

В нижестоящих прокуратурах решение об отказе в удовлетворении обращений принимает и дает ответы заявителям заместитель прокурора, прокурор или лица, их замещающие.

Ответ автору обращения с разъяснением требований действующего законодательства по письменному указанию начальника главного управления, управления, прокурора соответствующей прокуратуры может дать начальник отдела, рассматривавшего обращение.

Ответы на обращения, поступившие от Президента РФ, высших должностных лиц Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также на обращения, разрешение которых взято на особый контроль, в которых обжалуются решения заместителей Генерального прокурора РФ либо содержатся данные о нарушениях законности, допущенных работниками Генеральной прокуратуры РФ, руководителями прокуратур субъектов Российской Федерации, и на другие обращения особого контроля направляются за подписью Генерального прокурора РФ либо лица, его замещающего, если не установлено иное.

Материалы, необходимые для ответа на обращение, разрешение которого взято на особый контроль, представляются для доклада Генеральному прокурору РФ или его заместителям, с проектом ответа либо в виде доклада для выступления, не позднее трех дней до истечения срока разрешения обращения.

В случае направления обращения, разрешение которого взято на особый контроль, для рассмотрения в прокуратуру субъекта Российской Федерации ответ заявителю подписывается руководителем прокуратуры со ссылкой на поручение Генерального прокурора РФ.

Ответы на обращения и жалобы на решения, принятые начальниками главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры, направляются за подписью заместителя Генерального прокурора РФ. В прокуратурах субъектов Российской Федерации — за подписью заместителей прокуроров, если не установлено иное.

При поступлении обращения (запроса) за подписью нескольких заявителей ответ о результатах проверки направляется каждому из них или одному из них (как правило, первому по расположению подписи) с предложением довести его содержание до сведения остальных авторов.

Ответы членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ на их обращения, которые разрешаются непосредственно в Генеральной прокуратуре РФ, подписываются заместителем Генерального прокурора РФ, если не установлено иное.

Ответы на обращения (запросы) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, прекративших свои полномочия, направляются в установленные настоящей Инструкцией сроки в соответствующую палату Федерального Собрания РФ со ссылкой на реквизиты обращения и указанием, что ответ дается на обращение депутата предыдущего созыва. Ответ направляется за подписью начальника главного управления, управления Генеральной прокуратуры РФ, а в случае разрешения такого обращения в прокуратуре субъекта Российской Федерации — за подписью прокурора субъекта Российской Федерации либо лица, его замещающего.

Статистические карточки на обращения граждан, а также контрольные карточки на обращения заполняются исполнителями, которые несут персональную ответственность за достоверность и полноту отраженных в них сведений.

В Генеральной прокуратуре РФ контрольные карточки направляются в организационное управление Главного организационно-инспекторского управления, статистические карточки — в Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации — в соответствующие контролирующие подразделения.

Работники подразделений, являющихся соисполнителем, также заполняют статистические карточки с обязательной отметкой «соисполнитель» в разделе V статистической карточки «Отношение к основному документу». Такие карточки должны учитываться в отдельном отчете.

Порядок приема заявителей в прокуратуре

Такой прием урегулирован в п. 7.1—7.14 Инструкции.

В Генеральной прокуратуре РФ прием граждан, представителей государственных и общественных организаций, а также иных лиц осуществляется отделом по приему граждан (Приемной) в день их

обращения с участием, при необходимости, представителей отраслевых подразделений. По вопросам, относящимся к компетенции инспекторского управления Главного организационно-инспекторского управления, прием осуществляется непосредственно в этом управлении.

Начальники главных управлений, управлений и отделов, их заместители принимают граждан с обращениями на решения, ранее принятые в подразделениях Генеральной прокуратуры РФ.

Прием Генеральным прокурором РФ и его заместителями осуществляется по обращениям, которые разрешались в центральном аппарате Генеральной прокуратуры РФ начальниками главных управлений, управлений и отделов, либо по обращениям на действия прокуроров субъектов Российской Федерации, руководителей других правоохранительных органов, министерств и ведомств.

Руководителями Генеральной прокуратуры РФ, начальниками главных управлений, управлений и отделов принимаются граждане согласно графику, утвержденному Генеральным прокурором РФ либо его заместителями.

В подразделениях Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах графики приема граждан утверждаются заместителями Генерального прокурора РФ, курирующими вопросы федеральных округов.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, прокуратурах городов, районов, военных и иных специализированных прокуратурах, в Академии Генеральной прокуратуры РФ и входящих в ее состав институтах прием граждан проводится в течение всего рабочего дня представителем подразделения, отвечающего за организацию работы с обращениями граждан, а также руководителями органов прокуратуры согласно графику, который должен быть вывешен в доступном для граждан месте.

Порядок приема в вечернее время, выходные и праздничные дни устанавливается руководителями прокуратуры.

Руководителями прокуратур прием населения проводится не реже одного раза в неделю.

При личном приеме гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Посетители, направленные из Приемной на прием к работникам управлений и отделов органов прокуратуры с первичными жалобами, принимаются незамедлительно.

Ответ на обращение, принятое на личном приеме, дается руководителем прокуратуры (учреждения), к которому обратился заявитель. Руководитель прокуратуры на личном приеме вправе отказать гражданину в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее

был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов, с разъяснением порядка обжалования. Содержание ответа отражается в карточке личного приема, книге учета посетителей.

Работники Приемной выдают гражданам направления на прием в главные управления, управления и отделы, сообщают в подразделения центрального аппарата сведения о времени и месте приема, а при отсутствии оснований для приема граждан в главных управлениях, управлениях, отделах или у руководителей Генеральной прокуратуры РФ дают заявителям разъяснения, куда и в каком порядке им следует обращаться. В необходимых случаях работники Приемной принимают письменные обращения, которые направляются на рассмотрение в структурные подразделения либо в соответствующие прокуратуры, министерства и ведомства.

При направлении граждан на прием в главные управления, управления и отделы работники отделов документационного обеспечения подразделений Генеральной прокуратуры РФ своевременно извещают об этом прокуроров, руководителей подразделений и незамедлительно представляют им надзорные производства, выдают справки и иные необходимые документы.

При повторном обращении посетителей в Приемную по тем же вопросам и их несогласии с ранее принятыми в главных управлениях и управлениях решениями работники Приемной организуют прием граждан у руководителей главных управлений и управлений, а в необходимых случаях докладывают об этом заместителям Генерального прокурора РФ. При отсутствии оснований для организации приема граждан у заместителей Генерального прокурора РФ заявителям даются письменные или устные мотивированные ответы.

На обращениях, поданных на личном приеме, ставится отметка «с личного приема».

Учет обратившихся на прием и регистрация обращений ведется в компьютерной базе данных, на специальных карточках либо в книге учета посетителей, в которой отражается также содержание ответа, если он давался в устной форме.

Письменные обращения с личного приема после их регистрации направляются по принадлежности в порядке, определяемом Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

В каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений», который размещается в приемной, в нижестоящих прокуратурах — в доступном для заявителей месте.

Корреспонденция из ящика ежедневно вынимается в Генеральной прокуратуре РФ работниками отдела прохождения корреспонденции

денции, а в других прокуратурах — специально назначенными работниками. На обращениях проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений», указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему рассмотрение прокуратурой обращений следует считать одной из функций прокуратуры?
2. Что понимать под обращением?
3. Каковы виды обращений? По каким признакам проводят их разграничение?
4. Что понимать под заявлением? Каковы существенные признаки этого понятия?
5. Какова правовая основа рассмотрения прокуратурой обращений?
6. Чем предопределено прекращение действия Указа ПВС СССР от 12 апреля 1968 г., с последующими изменениями и дополнениями?
7. Каким нормативным правовым актом урегулирован порядок рассмотрения обращений граждан непосредственно в прокуратуру?
8. Каково ваше отношение к правовому обоснованию, закреплённому в преамбуле приказа Генерального прокурора РФ № 200 от 17 декабря 2007 г.?
9. Какие обращения граждан признаются анонимными? Каков порядок их рассмотрения?
10. В каких случаях прокуратура вправе не рассматривать обращения?
11. Что понимать под обращениями особого порядка? Каков порядок их рассмотрения?
12. Каков порядок рассмотрения обращений военнослужащих и членов их семей?
13. Сроки рассмотрения обращений могут продлеваться или восстанавливаться?
14. Каков порядок направления ответов на обращения?

Модульная программа к главе 13 «Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Обращения физических лиц</i>	<i>Обращения представителей государственных органов и должностных лиц</i>	<i>Порядок рассмотрения обращений</i>	<i>Результаты рассмотрения обращений</i>	<i>Порядок приема заявителей</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 14

Участие прокуратуры в правотворчестве

14.1. Правотворчество: понятие, виды, формы

В соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. *прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности*. Иными словами, среди функций, прямо и непосредственно раскрывающих основные направления прокурорского надзора, названа и такая функция. Это положение Закона конкретизировано в ст. 9, 17, 18. Однако формулировка «принимает участие в правотворческой деятельности» не означает, что прокуратура как государственный орган наделяется правом издавать правовые акты для организации собственной деятельности, но имеет более широкое звучание. Не наделив Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, законодатель, формулируя указанное положение, тем не менее учел особый статус этого правоохранительного органа¹.

Возложенные на прокуратуру задачи, характер и содержание деятельности ее органов, влияние прокурорского надзора на все сферы отношений, урегулированные законодательством и имеющие важное значение для интересов личности, общества и государства, объективно ставят прокуратуру в число тех структур государства, от которых в значительной мере зависят не только состояние законности и реализуемости принятых законодательных актов, но и их качество, состояние законодательства в целом.

Прокуратура является не только одним из органов, наиболее осведомленных о состоянии законодательства, но и одной из наиболее компетентных организаций, *способной активно влиять на правотворческую деятельность государства*. Осуществляя систематический надзор за состоянием законности в государстве, прокуратура накапливает и оценивает информацию о соответствии действующих законов потребностям общественной практики, получает обобщенную информацию о пробелах, иных дефектах и издержках правотворческой деятельности. Именно этим обусловлена необходимость

¹ О прокуратуре как о правоохранительном органе подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустяна. С. 142—162.

привлечения прокуратуры к правотворческой деятельности государства.

Для уяснения особенностей правотворческой деятельности прокуратуры необходимо в самом общем плане определить понятие, виды, формы и общие условия правотворчества.

Под **правотворчеством** принято понимать *специализированную деятельность компетентных органов государства (или иных уполномоченных законом органов и лиц) по изданию нормативных правовых актов*. Правотворчество в этом смысле есть специализированная форма государственной деятельности и форма государственного руководства обществом, связанная с созданием правовых норм, их изменением, а при необходимости и отменой. Правотворчество, кроме того, направлено на упорядочение, приведение в определенную систему изданных нормативных актов, т.е. связано не только с их изданием, но и с систематизацией. На этом основании выделяют несколько **видов правотворчества**:

- 1) выработка новых правовых норм (основной);
- 2) изменение действующего законодательства;
- 3) отмена устаревших норм права;
- 4) систематизация законодательства (нормативного хозяйства).

Как специфическая деятельность правотворчество характеризуется следующими **признаками**:

- является преимущественно деятельностью государства;
- имеет организационную направленность;
- отображается в нормативных правовых актах («продукте правотворчества»);
- регламентируется правовыми нормами.

Субъектами правотворчества являются государство, его органы, компетентные принимать нормативные правовые акты и уполномоченные на то должностные лица. В том случае, если акт правотворчества является результатом непосредственного волеизъявления народа, его субъектом признается народ.

С учетом отмеченного можно сделать вывод о том, что правотворчество охватывает своим содержанием: познание, изучение и анализ явлений и процессов, допускающих или требующих правовой регламентации; определение органа или иного субъекта, правомочного принять нормативный правовой акт; выбор юридической формы предполагаемого акта; подготовку, принятие или изменение правового акта в соответствии с установленным законодательством процедурами. Все эти составные части правотворчества находятся во взаимосвязи и единстве.

В зависимости от субъекта правотворчества принято выделять следующие основные **формы правотворчества**: правотворческую деятельность государства (его органов и должностных лиц); прямое, или непосредственное, правотворчество народа (референдум); правотворческую деятельность органов местного самоуправления; локальное нормотворчество (правотворческая деятельность предприятий, организаций, учреждений).

Правотворческая деятельность государства — это наиболее распространенный вид нормотворчества, который осуществляется различными государственными структурами, обладающими правотворческими полномочиями. Правотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти, связанная с принятием законов (федерального и регионального уровней), именуется **законотворчеством**. На федеральном уровне законотворческую деятельность осуществляет парламент — Федеральное Собрание РФ. Все иные государственные органы, выступающие в том или ином качестве (в зависимости от своего статуса), вправе принимать участие в законотворческой деятельности. На региональном уровне (в субъектах Российской Федерации) функцию законотворчества осуществляют представительные (законодательные) органы государственной власти. Другие государственные органы осуществляют правотворческую деятельность соответственно своей компетенции, закрепленной в законе или ином нормативном правовом акте, определяющем правовой статус органа. Такая деятельность носит подзаконный характер. Такой же подзаконный характер имеют и те правовые акты, которые принимаются в результате правотворческой деятельности.

Как вид деятельности (преимущественно государственной) правотворчество осуществляется в соответствии с определенными процедурами, установленными в законодательном порядке. Такой порядок (процедуры) именуется **правотворческим процессом**. Правотворческий процесс охватывает ряд *стадий* — относительно обособленных правотворческих операций, к которым относятся:

- 1) подготовка проекта нормативного акта;
- 2) обсуждение проекта нормативного акта;
- 3) принятие нормативного акта — официальное придание акту общеобязательной силы, выражение в нем общей или государственной воли;
- 4) официальное опубликование (обнародование) нормативного акта.

Составной частью правотворческого процесса является **законотворческий процесс** — урегулированный Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ порядок (процедуры) об-

суждения, принятия и опубликования федеральных законов. От законодательного процесса следует отличать законотворчество — деятельность представительного (законодательного) органа государственной власти, связанную с выявлением потребности в принятии законов и по принятию законов.

Законодательный процесс — совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законов. Основную нагрузку в законодательном процессе несут субъекты права законодательной инициативы и особенно федеральный орган законодательной власти, а также его структуры — палаты, комитеты, согласительные комиссии, правовые управления аппаратов палат. Существенная роль в законодательном процессе принадлежит ученым-юристам, различным юридическим учреждениям, организациям, осуществляющим подготовку проектов законов и проводящим их экспертизу. Вместе с тем в процесс создания закона так или иначе включаются все государственные органы, в том числе и правоохранительные органы.

Законодательный процесс — длящийся во времени процесс, который распадается на ряд этапов, именуемых стадиями законодательного процесса. Эти относительно обособленные этапы разработки, принятия и опубликования законов урегулированы нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности детально оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами какой-либо из стадий означает нарушение законности в законотворчестве. Конституцией РФ и Регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие *стадии законодательного процесса*:

1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу ФС РФ (так называемая стадия законодательной инициативы);

2) обсуждение законопроекта в Государственной Думе ФС РФ с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации ФС РФ принятого Государственной Думой ФС РФ закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето) Президентом РФ;

5) опубликование закона.

14.2. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры

Функция участия прокуратуры в правотворчестве реализуется в ряде направлений деятельности. К таковым можно отнести: участие в законотворческой деятельности Российской Федерации; участие в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; участие в правотворческой деятельности иных государственных органов; правотворческую деятельность, связанную с согласованием нормативных правовых актов, принимаемых иными государственными органами; «собственную» правотворческую деятельность прокуратуры, т.е. так называемое ведомственное нормотворчество; осуществление деятельности, связанной с систематизацией законодательства.

Участие прокуратуры в законотворческой деятельности на федеральном уровне

Такое участие имеет опосредованный характер, т.е. прямо не предписывается законом. Действующая Конституция РФ не относит прокуратуру к числу субъектов права законодательной инициативы. **Законодательная инициатива** (внесение законопроекта в Государственную Думу ФС РФ) есть стадия законодательного процесса, состоящая в предусмотренном законом праве определенных органов и лиц вносить в законодательный орган власти законопроект либо входить с предложениями о необходимости принятия, изменения, отмены действующих законов. Законодательная инициатива есть конституционная возможность вносить в Государственную Думу ФС РФ проекты федеральных законов (конституционных и «обычных»), а также проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, а равно о признании определенных законов недействующими (утратившими юридическую силу).

Регистрация права законодательной инициативы означает возникновение *конституционно-правового отношения между органом законодательной власти и субъектом права законодательной инициативы*. Поэтому в отличие от простого обращения в парламент право законодательной инициативы автоматически порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой. Соответственно на этой стадии происходит официальная передача субъектом права законодательной инициативы законопроекта в Государственную Думу ФС

РФ. Законопроекты вносятся в Государственную Думу ФС РФ (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ).

По Конституции РФ, субъектами права законодательной инициативы (обладающие правом вносить в Государственную Думу ФС РФ законопроекты либо выступать с законодательными предложениями) являются Президент РФ, Правительство РФ, депутаты Государственной Думы ФС РФ и члены Совета Федерации ФС, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ по предметам их ведения (ст. 104 Конституции РФ).

Согласно ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов». С учетом приведенного положения, очевидно, было бы не совсем правильно считать, что функция участия прокуратуры в законодательной деятельности осуществляется «несколько более сложным путем»¹. По сравнению с ранее действовавшим положением, когда прокуратура в лице ее высшего должностного лица наделялась правом законодательной инициативы, в нынешней ситуации дело обстоит принципиально иначе: речь идет лишь о предусмотренной законом юридической возможности соответствующих прокурорских работников возбуждать вопрос о законодательной инициативе. Однако если исходить из того, что такому праву прокуратуры не корреспондированы обязанности соответствующих органов и лиц, наделенных правом законодательной инициативы, то предусмотренная Законом формулировка остается всего лишь пожеланием.

С формально-юридической стороны указанное в ст. 9 этого Закона положение означает следующее: прокурор соответствующего уровня вправе обратиться к субъекту права законодательной инициативы с предложением (просьбой) о целесообразности реализации соответствующей законодательной инициативы; орган прокуратуры вправе обратиться с такой инициативой в отношении того круга вопросов, которые входят в круг ведения прокуратуры; обращение органа прокуратуры (прокурорского работника) к субъекту

¹ См.: *Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»* / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996. С. 37.

права законодательной инициативы не влечет каких-либо правовых последствий, поскольку эта содержащаяся в ст. 9 Закона норма права носит не императивный, а рекомендательный характер. В действительности такая форма осуществления полномочий прокуратуры реализуется в соответствии с деловыми обычкновениями, сформировавшимися и действующими в этой сфере.

Инициативное обращение представителей прокуратуры осуществляется следующим образом: во-первых, в форме подготовки текста проекта федерального закона и направления его субъекту права законодательной инициативы с предложением выступить инициатором внесения его в Государственную Думу ФС РФ; во-вторых, обоснование законодательного предложения и направление его субъекту права законодательной инициативы. Такие инициативы могут направляться в Правительство РФ, которое, формируя план законопроектных работ на соответствующий период, может включить и предложения, поступившие от Генеральной прокуратуры РФ. Инициативные законопроекты могут быть направлены Президенту РФ, в Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, а также и в Конституционный Суд РФ. Очевидно, что в ряде случаев прокуратура может инициировать рассмотрение соответствующего проекта закона через парламентариев, парламентские комитеты. В некоторых случаях инициатива может быть реализована через законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Одной из форм участия в законотворчестве является *подготовка органами прокуратуры поправок* в обсуждаемый в Государственной Думе ФС РФ проект федерального закона.

Наряду с рассмотренными формами участия в законотворчестве на практике применяются и другие. Наиболее распространенными являются: участие представителей прокуратуры в создаваемых парламентом и его комитетами заседаниях рабочих групп; участие в парламентских слушаниях, организуемых комитетами палат Федерального Собрания РФ по наиболее важным законопроектам; подготовка по инициативе субъекта права законодательной инициативы экспертных заключений по обсуждаемым в парламенте законопроектам.

Федеративный характер государства и обусловленная им двухуровневая система законодательства — федерального и регионального — определяют актуальность правотворческой активности прокуратуры на региональном уровне. Это тем более важно, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ многие вопросы, составляющие предмет совместного правового регулирования, регулируются на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Не-

обходимость участия соответствующих прокуроров в такой деятельности определяется следующими обстоятельствами:

- 1) необходимостью обеспечить соблюдение региональными органами власти и их должностными лицами федерального законодательства;
- 2) соответствием принимаемых региональных правовых актов федеральному законодательству;
- 3) выполняя важнейшую функцию — надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как федеральными ведомствами, так и представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, прокуратура должна не только быть информированной о состоянии регионального законодательства, но и активно влиять на его структуру, содержание, в том числе путем конкретизации основных прав и свобод, создания юридических и фактических условий для их осуществления.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в отличие от федерального уровня участия в законотворчестве на региональном уровне органы прокуратуры в ряде случаев имеют правовое преимущество. Согласно конституциям (уставам) ряда субъектов Российской Федерации прокуроры наделяются правом законодательной инициативы в соответствующем представительном (законодательном) органе государственной власти. В частности, такое право законодательно предусмотрено Уставом Московской области от 5 ноября 1996 г. (ст. 53), Уставом Иркутской области от 15 апреля 2009 г. (ст. 27), областным законом Свердловской области «Об Уставе Свердловской области» от 25 ноября 1994 г. (ст. 66), Новгородской области от 31 августа 1994 г. (ст. 34)¹. Правом законодательной инициативы, согласно Закону города Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» от 14 декабря 2001 г.² (в ред. от 13 декабря 2006 г.)³ в Московской городской Думе обладает и прокурор города Москвы (ст. 4).

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности иных государственных органов

Оно проявляется в том, что прокурор соответствующего уровня в соответствии со смыслом ст. 9 Федерального закона «О прокура-

¹ В ст. 34 Устава Новгородской области речь идет о полномочии не прокурора, а прокуратуры.

² *Ведомости* МГД. 2002. № 2. Ст. 301; 2003. № 2. Ст. 341; № 8. Ст. 178; № 12. Ст. 322.

³ *Ведомости* МГД. 2007. № 1. Ст. 336.

туре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. полномочен обратиться с правотворческим предложением (предложением о принятии, изменении и дополнении, об отмене или принятии правового акта) к любому государственному органу, если реализация такого правотворческого предложения отвечает задачам прокуратуры, укреплению режима законности, обеспечению прав и свобод граждан. В соответствии с ведомственными правовыми актами правом обращения с правотворческим предложением в федеральные органы власти наделяен Генеральный прокурор РФ. Такие предложения могут быть адресованы Президенту РФ, Правительству РФ, иным органам государственной власти (например, к Государственной Думе ФС РФ, правомочной принимать нормативные постановления — постановления об амнистии и др.), а также иным государственными органами федерального уровня (например, Центральной избирательной комиссией РФ); соответственно нижестоящие прокуроры субъектов Российской Федерации правомочны обращаться с такими предложениями в соответствующие структуры власти регионального уровня; прокуроры городов, районов иных административно-территориальных единиц вправе инициировать принятие (отмену, изменение) соответствующего правового акта в органах местного самоуправления, а равно обращаться с правотворческим предложением к соответствующим должностным лицам.

Кроме того, в случае обнаружения пробелов либо иных правотворческих упущений в действующих законодательных актах или иных нормативных правовых актах, разрешение которых относится к компетенции вышестоящего государственного органа или должностного лица, прокурор входит с представлением о внесении необходимых предложений к соответствующему прокурору. В таких представлениях должны содержаться предложения с обоснованием их принятия.

На практике стали обычными случаи, когда информация правотворческого характера в обобщенной форме представляется нижестоящими прокурорами вышестоящим прокурорам, которые наделены правом обращения к субъектам права законодательной инициативы (иным правотворческим органам) с предложениями о принятии закона или иного нормативного правового акта. Кроме правотворческих предложений, нижестоящие прокуроры могут приобщать проекты соответствующих правовых актов, а также соответствующие справки, анализ проблемной правотворческой ситуации, требующей правового урегулирования, расчеты, в том числе касающиеся возможных последствий вследствие принятия (или непринятия) акта.

Поскольку прокуратура является единой централизованной системой государственных органов, постольку правотворческая дея-

тельность ее органов осуществляется в соответствии с приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. В частности, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» № 47 от 9 августа 1996 г.¹ поставлена задача исключения фактов направления в законодательные и иные органы не согласованных между собой инициативных законопроектов и заключений по поступающим проектам нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти. Приказ требует направлять инициативные проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, заключения на поступающие проекты в соответствующие органы за подписью Генерального прокурора РФ или его заместителя, курирующего правотворческую деятельность.

Ведомственная правотворческая деятельность прокуратуры

Эта деятельность многообразна по формам, а также по юридическому значению принимаемых правовых актов. Так, часть правотворческих актов прокуратуры распространяют свое действие на иные государственные органы и их должностных лиц, а также имеют международно-правовой характер. Это заключаемые Генеральной прокуратурой РФ с прокуратурами других государств нормативные договоры и издаваемые ею совместно с другими государственными, как правило, высшими звеньями правоохранительных органов нормативные правовые акты — приказы, указания. Другая часть правовых актов имеет гриф «Для внутреннего пользования». С учетом сказанного можно выделить два вида правотворческой деятельности: ведомственное правотворчество прокуратуры и совместное правотворчество с межправительственными организациями, главным образом генеральными прокуратурами других государств по предмету своего ведения².

Ведомственным правотворчеством охватывается деятельность, связанная с принятием актов «внутреннего пользования», и правотворческая деятельность, связанная с принятием актов межведомственного характера. И в том и в другом случае речь идет о ведомственных правовых актах. Право Генерального прокурора РФ издавать такие акты вытекает из его статуса — по Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 14) он возглавляет единую федеральную централизованную систему органов и учреж-

¹ См.: *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 2. С. 11—14.

² Об этом также см. в главе 16 данного учебника.

дений прокуратуры, ему подчинены все нижестоящие прокуроры. Как видно из ст. 17 данного Закона, правовые акты Генерального прокурора РФ охватывают все важнейшие стороны организации прокуратуры.

Юридические формы правовых актов Генерального прокурора РФ определены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Это приказы, указания, распоряжения, положения, инструкции. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокурорам предоставлено право издавать нормативные приказы, указания и распоряжения.

Приказы Генерального прокурора РФ издаются по важнейшим, ключевым вопросам организации деятельности органов и учреждений системы прокуратуры, а также порядка реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Подтверждением этого является, например, приказ Генерального прокурора РФ «Об утверждении примерных должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих прокуратуры Российской Федерации» № 92 от 16 октября 2006 г.¹

Указания связаны с регулированием более узкого круга вопросов деятельности прокуратуры. Если, например, приказы касаются общих вопросов организации надзора и управления в органах прокуратуры, работы по надзору за исполнением законов, организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, предварительное расследование, а также надзора за исполнением законов на транспорте и др., то предмет регулирования для указаний должен быть конкретным. Так, указания могут касаться организации надзора за исполнением конкретных законов (о ветеранах, об исполнении законодательства о своевременной выплате заработной платы и соблюдения платежной дисциплины, об исполнении законодательства о целевом использовании бюджетных средств и платежной дисциплине, за соблюдением избирательного законодательства и др.).

Положениями определяется правовой статус (задачи, функции компетенция) структурных подразделений органов прокуратуры и их учреждений (например, положение об организационно-контрольном управлении Генеральной прокуратуры РФ, об управлении кадров).

Распоряжения в основном имеют правоприменительный характер, но имеют и общее (нормативное) значение. В частности, распоряжениями регламентируются особенности статуса наиболее крупных специализированных прокуратур, некоторых структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ.

¹ Законность. 2006. № 12.

В *инструкциях* определяются процедуры и механизмы (порядок) осуществления отдельных видов деятельности, регулируются вопросы организации делопроизводства, статистического учета, хранения документов, порядка (технологии) и размера выплаты должностным лицам органов прокуратуры пособия при увольнении на пенсию из органов прокуратуры и др.

На практике очень часто приказы и указания Генерального прокурора РФ издаются совместно с руководителями высших звеньев иных правоохранительных органов, чаще всего с Министерством внутренних дел РФ и другими органами. Подтверждением этого является, например, совместный приказ Генерального прокурора РФ (№ 80) и министра внутренних дел РФ (№ 725) «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях» от 12 сентября 2006 г.¹

Являясь ведомственными нормативными правовыми актами, правовые акты органов прокуратуры должны отвечать всем тем требованиям, которые предъявляются к актам ведомственного характера, т.е. те из них, которые изданы совместно с федеральными органами исполнительной власти и затрагивают права и свободы человека и гражданина, носят межведомственный характер, подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ (если правовые акты приняты Генеральной прокуратурой РФ). В данном случае на эти акты распространяются Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г., с последующими изменениями и дополнениями (от 11 декабря 1997 г., от 6 ноября 1998 г., от 11 февраля 1999 г., от 30 сентября 2002 г., от 7 июля 2006 г., от 29 декабря 2008 г., от 17 марта 2009 г., от 20 февраля 2010 г.)².

Порядок подготовки прокуратурой ведомственных нормативных актов определяется актами Генерального прокурора РФ, в частности Регламентом Генеральной прокуратуры РФ, утвержденным приказом Генерального прокурора РФ № 67 от 17 апреля 2008 г.³ Регламент устанавливает, что приказы и указания Генерального прокурора РФ по организации надзора, управления и другим вопросам готовятся подразделениями по их инициативе или в соответствии с поручениями руководства Генеральной прокуратуры РФ. Подготовленный

¹ В официальных источниках не публиковался.

² СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2002. № 40. Ст. 3929; 2006. № 29. Ст. 3251; 2009. № 2. Ст. 240; № 12. Ст. 1443; 2010. № 9. Ст. 964; № 21. Ст. 2602.

³ Законность. 2008. № 7. С. 47-62

проект такого правового акта подлежит согласованию со всеми имеющими отношение к предмету акта подразделениями и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ. Для предупреждения правовых неточностей, обеспечения необходимой согласованности проект передается в управление правового обеспечения, а затем в управление организационного обеспечения, статистики и контроля. И только доработанный проект нормативного акта представляется на подпись. Все нормативные акты Генеральной прокуратуры РФ (кроме приказов по личному составу) регистрируются в управлении организационного обеспечения, статистики и контроля, а приказы, кроме того, имеют единую нумерацию.

Функция участия прокуратуры в правотворческой деятельности в той или иной мере реализуется всеми подразделениями Генеральной прокуратуры РФ.

Особую нагрузку в осуществлении означенной функции, безусловно, несет Управление правового обеспечения. В составе этого Управления есть Отдел подготовки и экспертизы законопроектов, который:

- по прямому указанию или инициативно на основании анализа законодательства, правоприменительной практики, либо по предложению других подразделений Генеральной прокуратуры РФ, ее органов и учреждений разрабатывает проекты законодательных и иных нормативных актов по вопросам, требующим дополнительного правового регулирования, а при необходимости — устранения противоречий в действующем законодательстве;
- готовит заключения на поступающие из палат Федерального Собрания РФ, Администрации Президента РФ, Правительства РФ, а также из федеральных министерств и ведомств проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов;
- участвует в заседании комитетов палат Федерального Собрания РФ, заседаниях рабочих групп по разработке законопроектов;
- в координации с другими правоохранительными органами разрабатывает предложения о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью.

Специальную правотворческую роль исполняет полномочный представитель Генерального прокурора РФ в Федеральном Собрании РФ. В соответствии с Положением об управлении правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ полномочный представитель поддерживает постоянную связь с палатами Федерального Собрания РФ, их комитетами, депутатскими объединениями в целях согласования правотворческой позиции Генеральной прокуратуры РФ; организует участие представителей прокуратуры в заседаниях

рабочих групп и парламентских комитетов по подготовке законопроектов; осуществляет меры по обеспечению своевременного рассмотрения в Государственной Думе ФС РФ, ее комитетах инициативных законопроектов, поправок к ним, предлагаемых Генеральной прокуратурой РФ; по поручению руководства участвует в заседаниях комитетов и рабочих групп Государственной Думы ФС РФ с изложением позиции Генеральной прокуратуры РФ по обсуждаемым законопроектам; оказывает правовую и консультативную помощь депутатам Государственной Думы ФС РФ и членам Совета Федерации ФС РФ.

Деятельность прокуратуры, связанная с систематизацией законодательства

Систематизация законодательства представляет *специфический вид деятельности, связанный с упорядочением (приведением в определенную, логически последовательную, непротиворечивую систему) действующего законодательства*. Среди известных видов систематизации — *учет нормативных актов, инкорпорация, консолидация и кодификация*. Тем не менее систематизация непосредственно связана с правотворчеством хотя бы потому, что очень часто и тот и другой виды деятельности осуществляются персоналом одного и того же подразделения. При любой оценке соотношения правотворчества и систематизации очевидно, что эти виды деятельности взаимосвязаны и предполагают друг друга¹.

Сказанным определяется практическая значимость осуществления прокуратурой деятельности по систематизации законодательства. При этом следует выделять два направления этой работы.

Во-первых, прокуратура как наиболее информированный о состоянии законодательства правоохранительный орган так или иначе принимает участие во всех направлениях систематизации законодательства — в его учете, инкорпорировании и консолидации, в осуществлении кодификационных работ, подготовке Свода законов Российской Федерации. Формы такого участия самые разнообразные, они не отличаются от форм участия в этой работе других правоохранительных органов.

Во-вторых, характер деятельности прокуратуры требует от прокурорских работников абсолютной ориентации в законодательстве применительно к сфере своей деятельности. Упорядочение законо-

¹ Подробнее см.: *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (1649—1913): Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007; *Он же.* Систематизация законодательства России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

дательства в этой связи является необходимым условием осуществления прокурорского надзора. Соответственно такая задача возложена на специализированные структуры прокуратуры и специальных работников.

В системе органов прокуратуры задачи по систематизации законодательства в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» № 47 от 9 августа 1996 г. возложены: в Генеральной прокуратуре РФ — на отдел систематизации законодательства Управления правового обеспечения, в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах — на старших помощников прокуроров по правовому обеспечению (отделы правового обеспечения), в прокуратурах городов, районов и приравненных к ним прокуроров — на одного из старших помощников (помощников) прокурора¹.

Положением об Управлении правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ на отдел систематизации законодательства возложены учет поступающих федеральных нормативных актов, ведение их картотеки, а также картотеки судебной и арбитражной практики, журнальных публикаций, поддержка в контрольном состоянии фонда федеральных законодательных и иных нормативных правовых актов. Аналогичная задача касается учета регионального законодательства.

Кроме того, Отдел систематизации: проводит консультационно-справочную работу по федеральному законодательству; обеспечивает аппарат Генеральной прокуратуры РФ нормативными материалами: издает экспресс-бюллетень Генеральной прокуратуры РФ, сборники нормативных актов по отдельным отраслям законодательства (т.е. осуществляет так называемую предметную инкорпорацию); проверяет состояние работы по систематизации законодательства в подчиненных прокуратурах, сотрудничает с прокуратурами стран СНГ по вопросам правового обеспечения и систематизации законодательства и пр.

Инструкцией о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ № 9 от 19 апреля 2004 г.², определен круг задач по систематизации законодательства в прокуратурах субъектов Российской Федерации. К таковым отнесены: учет федерального законодательства и ведение его картотеки; учет и ведение картотеки регионального зако-

¹ См.: *Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации*. М., 1999. С. 425—428.

² В официальных источниках не публиковался.

нодательства; проведение консультационно-справочной работы, в том числе с использованием компьютерных возможностей; обеспечение своих аппаратов и подчиненных прокуратур нормативными материалами и юридической литературой и др. Аналогичные задачи возлагаются на прокуроров городов и районов, помощников прокуроров.

Учет нормативных правовых актов, или систематическая картотека таких актов, ведется в соответствии с *классификатором* — перечнем разделов и подразделов, в основном соответствующих системе российского законодательства и имеющих цифровое обозначение (индексы). Такой классификатор не отличается от общеправового классификатора, утвержденного указом Президента РФ. Соответственно учету подлежат: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы; нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ; нормативные указы Президента РФ; нормативные постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты Центрального банка РФ и федеральных органов исполнительной власти; приказы, указания и информационные письма Генерального прокурора РФ; постановления Конституционного Суда РФ, постановления и разъяснения пленумов Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Подлежат учету в систематической картотеке нормативные акты регионального уровня: конституции (уставы) субъектов Российской Федерации; законы субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Не являются предметом учета правоприменительные акты, ненормативные постановления палат парламента (Федерального Собрания РФ), акты временного характера и др.

Формой учета нормативных актов, осуществляемого в прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов, районов, военных и иных специализированных прокуратурах, является *учет (ведение) контрольных экземпляров официальных изданий и нормативных правовых актов, изданных после 1993 г.* Такой учет касается: бюллетеней Генеральной прокуратуры РФ; кодексов РФ; журнала «Собрание законодательства Российской Федерации»; официальных изданий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; сборников приказов и указаний Генерального прокурора РФ; сборников постановлений Пленума Верховного Суда РФ.

Ведомственными актами¹ установлен порядок учета и хранения официальных изданий. При этом специальный порядок учета и хранения предусмотрен для официальных изданий, имеющих гриф «для служебного пользования» и «секретно».

Возложение на прокуратуру функции участия в правотворческой деятельности означает, что при наличии юридических фактов, влекущих возникновение правотворческого правоотношения, соответствующий прокурор не только вправе, но и обязан проявить правотворческую активность. Иными словами, положение ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» означает, кроме того, что участие прокуратуры в законотворческой (правотворческой) деятельности является не только правом, но и юридической обязанностью как этих органов, так и их должностных лиц.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимать под правотворчеством в теории права?
2. Каковы существенные признаки понятия «правотворчество»?
3. Что понимать под правом законодательной инициативы?
4. Наделены ли органы прокуратуры Российской Федерации правом законодательной инициативы? Если — да, то в каких нормативных правовых актах это право закреплено?
5. Какова правовая основа участия прокуратуры в правотворчестве?
6. Какова правовая основа непосредственного правотворчества прокуратуры?
7. В какие органы и в каком порядке должностные лица прокуратуры вправе вносить предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии нормативных правовых актов?
8. Каким нормативным правовым актом Генерального прокурора РФ урегулирован порядок участия прокуратуры в правотворчестве?
9. В какое структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ направляются предложения по совершенствованию законодательства?
10. Каковы формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности?
11. В каких приказах Генерального прокурора РФ урегулирован порядок систематизации законодательства (учета ведомственных нормативных правовых актов)?

¹ К таковым, например, следует отнести приказ Генерального прокурора РФ «О введении в действие Перечня документов органов прокуратуры Российской Федерации и их учреждений с указанием сроков хранения» № 113 от 19 июня 2008 г. (в официальных источниках не публиковался), а также приказ Генерального прокурора РФ № 33 от 10 июня 1998 г., утвердивший Положение о работе с секретными материалами, документами, делами (см.: *Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. Т. 2. С. 493—529).

12. Какие структурные подразделения прокуратуры Российской Федерации обеспечивают систематизацию законодательства?
13. Каким приказом Генерального прокурора РФ утверждена Инструкция о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры?

Модульная программа к главе 14 **«Участие прокуратуры в правотворчестве»**

<i>Основные характеристики</i>	<i>Участие в правотворчестве на федеральном уровне (в ФС РФ)</i>	<i>Участие в правотворчестве на федеральном уровне (в иных государственных органах)</i>	<i>Участие в правотворчестве у управомоченных государственных органов субъектов Российской Федерации</i>	<i>Ведомственное правотворчество</i>	<i>Систематизация законодательства прокуратурой</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование					

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 15

Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов

15.1. Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов

В учебной юридической литературе данный вопрос практически не рассматривается. В лучшем случае положения, закрепленные в ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., рассматриваются в качестве форм «участия прокуроров в правотворческой деятельности». Так, Ю.Е. Винокуров и А.Ф. Смирнов указывают на следующие формы участия прокуроров в правотворческой деятельности как одного из направлений деятельности прокуратуры: «участие прокурора в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов» и «участие прокурора в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных им протестов на незаконные правовые акты»¹.

Б.В. Коробейников, активно развивающий идеи В.И. Баскова, указывает на «участие прокурора в обсуждении проектов законов на заседаниях представительных органов» как на «вторую форму участия прокурора в правотворческой деятельности», а на «внесение актов прокурорского реагирования на не соответствующие федеральному законодательству нормативные акты субъектов РФ и участие прокуроров в их рассмотрении в представительных (законодательных) органах субъектов РФ» как на «третью форму участия прокурора в правотворческой деятельности»¹.

Заслуживает внимания позиция А.А. Петуховского, рассматривающего «участие прокуроров в заседаниях органов законодательной, исполнительной и судебной власти, органов местного само-

¹ *Прокурорский надзор в Российской Федерации* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. С. 264, 265; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник* / Рук. авт. коллектива Ю.Е. Винокуров. М.: МНЭПУ: Юрайт, 2000. С. 295—297; *Прокурорский надзор: Учебник*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-М, 2001. С. 310—312.

управления» в качестве отдельной темы (15) учебного пособия. Правда, при этом автор не определил характера данного направления деятельности прокуратуры. В предложенном им перечне «иных функций» (помимо надзора) данное направление не значится².

Упомянутая ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указывает на возможность участия прокурора в заседаниях не только государственных, но и негосударственных органов. Кроме того, прокурор участвует в заседаниях Конституционного Суда РФ, не охватываемых содержанием конституционного судопроизводства. Все это и позволило нам разграничивать *две самостоятельные функции прокуратуры*:

- 1) участие прокурора в правотворчестве;
- 2) участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов.

Правовую основу участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов составляют ст. 7 и п. 6 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», иные законы и подзаконные нормативные правовые акты. Название ст. 7 Закона «Участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления» побудило нас предусмотреть в структуре данной главы учебника три отдельных параграфа: участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти, участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участие прокурора в заседаниях негосударственных органов, к рассмотрению которых в указанной последовательности мы и переходим.

15.2. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ 1993 г. от 12 декабря 1993 г. государственная власть «осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Положения указанной статьи детализированы в п. 1 ст. 11, закрепившем исчерпывающий перечень органов, осуществ-

¹ Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 359.

² Петуховский А.А. Прокурорский надзор: Учеб. пособие. М.: Бизнес Ченел интернешнл Лтд., 1998. С. 3, 9, 10, 38—40.

вляющих государственную власть в Российской Федерации: «Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Указом Президента РФ «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» № 836 от 25 мая 2008 г.¹ в состав членов Совета Безопасности РФ включено высшее должностное лицо прокуратуры. В соответствии с п. 7 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ № 726 от 7 июня 2004 г.², формой работы Совета Безопасности РФ являются *заседания*, которые проводятся «на регулярной основе в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности, как правило, один раз в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета Безопасности». Присутствие на заседаниях Совета Безопасности РФ Генерального прокурора РФ как одного из членов Совета Безопасности РФ является *обязательным*. Члены Совета Безопасности РФ обладают равными правами при принятии решений. Однако Генеральный прокурор РФ *не принимает участия в голосовании* при принятии решений Совета Безопасности РФ, так как не является его постоянным членом.

Совет Безопасности РФ образует *межведомственные комиссии*, которые являются его основными рабочими органами. Заседания межведомственных комиссий проводятся не реже одного раза в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания. В целях реализации «задач в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступных и иных противоправных действий» создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, Положение о которой утверждено Указом Президента РФ № 1244 от 28 октября 2005 г. (в ред. от 12 июня 2006 г.)³. Заместителем председателя этой Межведомственной комиссии является заместитель Генерального прокурора РФ.

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является *Федеральное Собрание Российской Федерации*, состоящее из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 94 и 95 Конституции РФ). Формой деятельности палат Фе-

¹ СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2534.

² СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392.

³ СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4536; 2006. № 25. Ст. 2698.

дерального Собрания РФ являются *заседания* (открытые и закрытые).

Порядок деятельности Совета Федерации ФС РФ предусмотрен Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Постановлением Совета Федерации ФС РФ № 33-СФ от 30 января 2002 г.¹

Порядок проведения заседаний Совета Федерации ФС РФ закреплен в главе 5 (ст. 35—59) данного Регламента. В соответствии с п. 3 ст. 37 Регламента для Генерального прокурора РФ отводится место в Зале заседаний Совета Федерации ФС РФ. Высшее должностное лицо прокуратуры Российской Федерации помимо *открытых заседаний* Совета Федерации ФС РФ вправе принимать участие и в *закрытом заседании* (п. 5 ст. 38, в ред. от 26 марта 2003 г.). Совет Федерации ФС РФ правомочен назначать на должность и освобождать от должности Генерального прокурора РФ, первого заместителя Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ, что предусмотрено главой 25 (ст. 179—188) Регламента².

Порядок деятельности *Государственной Думы* ФС РФ урегулирован в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Постановлением Государственной Думы ФС РФ № 2134-II ГД от 22 января 1998 г.³, с изменениями и дополнениями. Порядок проведения заседаний Государственной Думы ФС РФ предусмотрен главой 5 (ст. 32—60) Регламента. В соответствии со ст. 37 Регламента *заседания* Государственной Думы ФС РФ проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. Государственная Дума ФС РФ вправе принять решение о проведении *закрытого заседания*. В зале заседаний Государственной Думы ФС РФ помимо специальных мест, оборудованных средствами для ведения заседания палаты, имеются также места, которые отводятся для должностных лиц органов государственной власти, в том числе и для Генерального прокурора РФ. Кроме заседаний Государственная Дума ФС РФ по вопросам своего ведения проводит *парламентские слушания* (ст. 61). Генеральный прокурор РФ включен в перечень лиц, которым предоставлено право участвовать как в *открытых*, так и в *закрытых* парламентских слушаниях (п. 2 ст. 65 Регламента).

¹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

² См. также: *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 152—155.

³ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Генеральный прокурор РФ имеет полномочного представителя в Федеральном Собрании РФ, что закреплено в п. 1.9 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ № 67 от 17 апреля 2008 г.¹

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет *Правительство РФ* (ст. 110 Конституции РФ), порядок деятельности которого определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 14 мая 1997 г.² В соответствии со ст. 27 названного Закона *заседания Правительства РФ* проводятся не реже одного раза в месяц. Представитель Генеральной прокуратуры РФ «вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации» (часть третья ст. 27).

Судебная власть осуществляется посредством *конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства* (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Вопрос об участии прокурора в указанных видах судопроизводства, а также в *арбитражном судопроизводстве* уже рассматривался в главе 11 учебника. Здесь же речь идет о структурных элементах Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, в заседаниях которых принимают участие должностные лица Прокуратуры Российской Федерации.

Особое место занимает вопрос об участии представителя прокуратуры в заседаниях Конституционного Суда РФ, не связанных с рассмотрением отдельных категорий дел. В соответствии со ст. 20 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 12 июля 1994 г.³ деятельность указанного органа судебной власти осуществляется путем проведения *пленарных заседаний и заседаний*. В данном случае мы имеем в виду только пленарные заседания, на которых рассматриваются вопросы, исчерпывающим образом установленные в частях второй и третьей ст. 21 (в отдельных пунктах) данного Закона.

Состав и полномочия структурных элементов Верховного Суда РФ, в том числе и *Пленума Верховного Суда РФ*, определены в главе пятой (ст. 52—68) ныне действующего Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР» от 8 июля 1981 г.⁴ В заседаниях Пленума Верховного Суда РФ участвует Генеральный прокурор РФ, причем его участие является *обязательным*. Вопросы, внесенные на рассмотрение Пленума Верховного Суда РФ Генеральным прокурором РФ,

¹ Законность. 2008. № 7. С. 47-62.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

заслушиваются по его докладу или докладу уполномоченного им лица. В случае внесения вопросов иными должностными лицами Генеральный прокурор РФ дает заключение. О времени созыва Пленума Верховного Суда РФ и вопросах, вносимых на его рассмотрение, Генеральный прокурор РФ уведомляется не позднее чем за 30 дней до заседания.

Состав и полномочия структурных элементов Высшего Арбитражного Суда РФ, в том числе и *Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ*, определены в ст. 11—14 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 12 апреля 1995 г., в редакции ФКЗ РФ от 25 июня 2003 г.¹ В заседаниях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ *вправе* (но не обязан. — *Авт.*) принимать участие Генеральный прокурор РФ. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ созывается Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

15.3. Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры *вправе* присутствовать и на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Помимо указанных должностных лиц прокуратуры на заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации вправе присутствовать прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г., на что мы уже указывали в параграфе 3 главы 5 данного учебника. В соответствии со ст. 2 этого Закона систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют: «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъек-

¹ СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2699.

екта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. *Заседания* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, как правило, являются открытыми, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов. На заседаниях законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации рассматривается представление прокурора субъекта Российской Федерации о лишении депутата неприкосновенности. Для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, прокурор субъекта Российской Федерации вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представление прокурора субъекта Российской Федерации вносится также для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на передачу уголовного дела в суд. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает представление прокурора субъекта Российской Федерации и не позднее чем через 14 дней со дня получения представления принимает по нему мотивированное решение¹.

Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливается законодательством самих субъектов Российской Федерации. Возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президентом РФ по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ может быть временно отстранено от

¹ Подробнее о правовом институте депутатского иммунитета см.: *Иммунитеты в российском уголовном процессе: Монография / Под ред. В.Н. Галузо. М.: ТЕИС, 1998. С. 73—87.*

исполнения обязанностей при условии предъявления обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством (п. 4 ст. 29¹ ФЗ от 22 сентября 1999 г., введена ФЗ от 19 июля 2000 г.¹).

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации может иметь особенности, что закрепляется в высших по юридической силе нормативных правовых актах соответствующих субъектов Российской Федерации (конституциях, уставах). Так, в соответствии с Уставом города Москвы от 28 июня 1995 г.² «высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти города Москвы является Московская городская Дума» (ст. 5). Московская городская Дума осуществляет свои полномочия на ее заседаниях. Эти заседания проводятся открыто, в исключительных случаях могут проводиться и закрытые заседания (ст. 35, в ред. от 15 февраля 2006 г. и от 22 октября 2008 г.).

«Высшим исполнительным органом государственной власти города Москвы является Правительство города Москвы» (ч. 3 ст. 5 Устава города Москвы). Исполнительными органами государственной власти города Москвы являются Правительство Москвы, отраслевые, функциональные и территориальные органы исполнительной власти. Высшим должностным лицом города Москвы, возглавляющим высший исполнительный орган государственной власти города Москвы, является мэр города Москвы.

15.4. Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. в Российской Федерации признается и гарантируется *местное самоуправление*. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, иначе говоря, они являются негосударственными органами.

Перечень органов местного самоуправления, их полномочия устанавливаются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 сентября 2003 г.³, на что мы уже указывали в параграфе 4 главы 5 данного учебника. В соответствии со ст. 74 указанного Закона глава

¹ СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

² Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

муниципального образования может быть *отрешен от должности* указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо указом Президента РФ. Предложение Президента РФ об отрешении главы муниципального образования от должности может быть внесено Генеральным прокурором РФ.

Обращаем внимание читателей: Федеральным законом от 20 марта 1998 г.¹ ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., которая вступила в силу для Российской Федерации с 1 сентября 1998 г.²

В п. 3 ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено право прокурора, его заместителя, а также по их поручению других прокуроров на участие в заседаниях органов коммерческих и некоммерческих организаций. Перечень коммерческих и некоммерческих организаций, а также их органов приведен в параграфе 4 главы 5 данного учебника.

Вопросы для самоконтроля

1. Что составляет правовую основу участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов?
2. В заседаниях каких федеральных органов государственной власти участвует прокурор?
3. Каковы особенности участия прокурора в заседаниях Совета Безопасности РФ и его рабочих органов?
4. Каковы особенности участия прокурора в заседаниях палат Федерального Собрания РФ?
5. Вправе ли прокурор участвовать в заседаниях Правительства РФ?
6. Каковы особенности участия прокурора в заседаниях Конституционного Суда РФ?
7. Участие Генерального прокурора РФ в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ является правом или обязанностью?
8. Участие Генерального прокурора РФ в заседаниях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ является правом или обязанностью?
9. Каковы особенности участия прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
10. Каковы полномочия прокурора при временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

² СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)?

11. В чем особенности участия прокурора в заседаниях органов местного самоуправления?
12. Какова роль прокурора при отрешении от должности главы муниципального образования?
13. В чем особенности участия прокурора в заседаниях органов коммерческих и некоммерческих организаций?

Модульная программа к главе 15 **«Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов»**

<i>Основные характеристики</i>	<i>Участие прокурора в заседаниях государственных органов на федеральном уровне</i>	<i>Участие прокурора в заседаниях государственных органов субъектов Российской Федерации</i>	<i>Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов на федеральном уровне</i>	<i>Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов субъектов Российской Федерации</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование				

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;

- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 16

Международное сотрудничество прокуратуры

16.1. Международное сотрудничество прокуратуры: понятие и значение

В силу известных причин законодательством о прокуратуре на советском этапе ее развития международное сотрудничество не предусматривалось. Соответственно данный вопрос не рассматривался и в учебной юридической литературе. Это относится в первую очередь к неоднократно упоминавшимся нами учебникам по курсу «Прокурорский надзор», издававшимся в период с 1966 по 1982 г.

Иное положение складывается на российском этапе прокуратуры. Российская Федерация как новое суверенное государство уже не изолируется от внешнего мира и постепенно вовлекается в мировое сообщество. Подтверждением этого можно считать, например, вступление России в Совет Европы (с 24 февраля 1996 г.¹). Происходящие изменения учитываются и в законодательстве о прокуратуре путем закрепления за ней правомочия по осуществлению международного сотрудничества.

Каким же образом изменения законодательства отражаются в учебной юридической литературе?

В.И. Басков², а также его последователь Б.В. Коробейников³ вообще не затрагивают вопрос об участии прокуратуры в международном сотрудничестве. Г.В. Дашков рассматривает «международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации» как направление деятельности прокуратуры, но не ее функции⁴. Несмотря на отсутствие в перечне «направлений и отраслей прокурорской деятельности», «ведущими учеными-юристами и работниками прокуратуры города Санкт-Петербурга» исследуется «между-

¹ *О присоединении* Российской Федерации к Уставу Совета Европы: ФЗ от 21.02.1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 774.

² *Басков В.И.* Указ. соч. 1999.

³ *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Указ. соч.

⁴ *Прокурорский надзор* в Российской Федерации / Под ред. А.А. Чувилева. С. 350—378.

народная деятельность прокуратуры». При этом А.П. Стуканов указывает, что эта «деятельность прокуратуры, не являясь основной, тем не менее очень важна в том числе и для достижения общих целей, стоящих перед органами прокуратуры, — единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов общества и государства»¹. В.П. Рябцев не включает международное сотрудничество прокуратуры в «систему функций органов прокуратуры» и в свой перечень «основных направлений деятельности прокуратуры». В публикации этого автора в виде двух отдельных глав рассматриваются «организация и деятельность органов прокуратуры в зарубежных странах» и «международные организации прокуроров», на что мы еще дополнительно укажем в разделе III данного учебника². В качестве «другого направления деятельности прокуратуры» Л.В. Старостина, Ф.М. Кобзарев рассматривают «международное сотрудничество органов прокуратуры»³.

Таким образом, состояние теории можно свести к *следующим суждениям*:

1) международное сотрудничество прокуратуры не рассматривается в качестве «основного направления деятельности органов прокуратуры»;

2) «международная деятельность прокуратуры» не включена в перечень «направлений и отраслей прокурорской деятельности», однако рассматривается в качестве «неосновной» деятельности (использование логического приема дихотомии в таком случае указывает на «дополнительный» характер этой деятельности);

3) международное сотрудничество прокуратуры не включается в «систему функций органов прокуратуры», а также в перечень «основных направлений деятельности прокуратуры»;

4) «международное сотрудничество прокуратуры» является «другим направлением деятельности прокуратуры».

Особой позиции придерживается В.Б. Ястребов, включивший в «систему функций и основных направлений деятельности прокура-

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. С. 76—95, 315—323.

² См.: *Российский прокурорский надзор* / Под ред. А.Я. Сухарева. С. 59—74, 136—182.

³ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник* / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ, 1998. С. 267—270; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник*. М.: МНЭПУ: Юрайт, 2000. С. 298—302; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник*. 2-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ: Юрайт-М, 2001. С. 298—302.

туры» и функцию «международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации с правоохранительными органами и организациями зарубежных стран»¹.

Анализ положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. убеждает в необходимости выделения международного сотрудничества прокуратуры *в качестве одной из функций*, составляющей вместе с иными функциями содержание деятельности прокуратуры как одного из органов государства, что нами уже аргументировалось в главе 7 данного учебника. Так, в соответствии со ст. 2 этого Закона «Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации», что побудило одного из авторов упоминавшегося учебника указать на три формы «международной деятельности прокуратуры» — «правотворческую, организационную и правоприменительную»². Действительно, приведенные положения Закона, а также принятые в его исполнение подзаконные нормативные правовые акты (приказы и указания Генерального прокурора РФ) позволяют выделить формы международного сотрудничества, к рассмотрению которых мы и переходим.

16.2. Формы международного сотрудничества прокуратуры

В учебной юридической литературе обычно не приводится определения понятия «форма международного сотрудничества прокуратуры». Следуя традиции, мы предлагаем свое определение этого понятия. **Форма международного сотрудничества прокуратуры** — это *предусмотренный законом порядок производства действий прокуратуры по участию в разработке международных договоров, по непосредственному осуществлению международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, по заключению и осуществлению соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств, по сотрудничеству прокуратур через межгосударственные органы.*

¹ Ястребов В.Б. Указ. соч. С. 110, 356—366.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. С. 318, 319.

В данном определении установлен исчерпывающий перечень следующих *четырёх форм* международного сотрудничества прокуратуры:

- участие в разработке международных договоров;
- непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам;
- заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств;
- сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы¹.

1. Участие прокуратуры в разработке международных договоров.

Правовую основу такого участия помимо ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» составляют положения, закреплённые Федеральным законом «О международных договорах» от 16 июня 1995 г.²

Представляется важным привести значение термина «*международный договор Российской Федерации*», под которым понимается «международное соглашение, заключённое Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» (п. «а» ст. 2).

Генеральная прокуратура РФ наделена правомочием представления рекомендаций о заключении международных договоров России в зависимости от характера затрагиваемых вопросов на рассмотрение Президента РФ или Правительства РФ. Президент РФ, Правительство РФ или по их поручению федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти обязаны в месячный срок дать письменный ответ на рекомендацию (ст. 8). Порядок представления предложений о заключении международных договоров Российской Федерацией урегулирован в ст. 9 Федерального закона от 16 июня 1995 г.

Хотя прокуратура непосредственно не указана как орган, наделённый правом представления соответствующих предложений, однако систематическое толкование этой статьи Закона позволяет

¹ А.А. Петуховский указывает на три «основных направления» «международного сотрудничества органов прокуратуры», фактически объединив первые две формы и сузив объём двух остальных (см.: *Петуховский А.А.* Указ. соч. С. 38).

² СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079.

говорить о наличии у прокуратуры и такого правомочия. Предложение о заключении международного договора должно содержать проект договора или его основные положения, обоснование целесообразности его заключения, определение соответствия проекта договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий заключения договора. Генеральная прокуратура РФ также вправе представлять рекомендации о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором, на рассмотрение Президента РФ или Правительства РФ. Президент РФ, Правительство РФ или по их поручению федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти обязаны в месячный срок дать ответ на рекомендацию (ст. 35). Порядок представления предложений о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации предусмотрен в ст. 36 Закона.

2. Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам. Его правовую основу также составляют международные договоры Российской Федерации. Это, как правило, договоры и конвенции, перечень которых чрезвычайно обширен. В учебных целях международные договоры инкорпорируются в сборники. В составлении целого ряда таких сборников принимал участие и один из авторов данного учебника (В.Н. Галузо) совместно с доктором юридических наук, профессором Рауилем Хатымовичем Якуповым¹.

Правовая основа оказания правовой помощи «на взаимной основе в судопроизводстве в отношении преступлений, наказание за которые на момент просьбы о помощи подпадает под юрисдикцию юридических органов, запрашиваемой Стороны» закреплена Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г.², ратифицированной Федеральным зако-

¹ См.: *Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи*. М.: СПАРК, 1996. С. 6—561; *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955—1991 гг.*: Сборник правовых актов. М.: СПАРК, 1997. С. 50—79, 204—228, 579—629, 764—770; *Организация и порядок уголовного судопроизводства: Сборник правовых актов*. М.: Юридическая литература, 1998. С. 181—212, 721—789; *Действующее международное право: В 3 т. Т. I / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова*. М.: Изд-во Московского независимого ин-та международного права, 1999.

² СЗ РФ 2000. № 23. Ст. 2349.

ном от 1 октября 1999 г.¹ и вступившей в юридическую силу для Российской Федерации с 9 марта 2000 г. Обращаем внимание читателей: одной из оговорок при ратификации Конвенции является то, что Генеральная прокуратура РФ наряду с другими органами наделена правомочием на осуществление правовой помощи.

Правовая основа «сотрудничества в области оказания учреждениями юстиции правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам» государств — членов Содружества Независимых Государств предусмотрена Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.², с изменениями от 28 марта 1997 г., ратифицированной Федеральным законом от 21 июля 1994 г.³ и вступившей в юридическую силу для Российской Федерации с 10 декабря 1994 г.

Договором между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г.⁴, ратифицированным Федеральным законом от 13 октября 2000 г.⁵, предусматриваются центральные органы для осуществления его положений. Центральным органом для Российской Федерации является *Генеральная прокуратура РФ* или назначенные Генеральным прокурором РФ лица. Центральным органом для США является *министр юстиции США* или назначенные им лица⁶. Центральные органы сносятся друг с другом непосредственно и могут согласовывать между собой практические меры (ст. 3).

Правовая помощь, осуществляемая через центральные органы, включает: получение показаний и заявлений; предоставление документов, материалов и других предметов; вручение документов; установление местонахождения и идентификацию лиц и предметов; исполнение запросов о проведении обысков и выемок; передачу лиц, содержащихся под стражей, для дачи показаний или для других целей; установление местонахождения и арест имущества в це-

¹ *О ратификации* Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и Дополнительного протокола к ней: ФЗ РФ от 1 октября 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5132.

² *Бюллетень* МД. 1995. № 2. С. 3—28; СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

³ *О ратификации* Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: ФЗ от 21.07.1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1684.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4635.

⁵ *О ратификации* Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам: ФЗ от 13 октября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4401.

⁶ О системе органов юстиции США подробнее см.: *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп./ Под ред. И.И. Сыдорока, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 358—362.

лях его конфискации, возмещения ущерба и взимания штрафов (ст. 2). Приведенный перечень действий, составляющих содержание правовой помощи, не является исчерпывающим. Иная правовая помощь не должна лишь прямо запрещаться законами запрашиваемого государства (РФ или США).

Запрос о правовой помощи, как правило, направляется в письменной форме и должен включать: название органа, от имени которого направляется запрос; изложение фактов и обстоятельств дела; текст закона, на основании которого деяние признается преступлением; описание запрашиваемой помощи; указание цели, для которой запрашивается помощь (ст. 5). Запросы исполняются незамедлительно самим центральным органом либо иным компетентным органом.

Аналогичен по содержанию и *Договор между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам* от 28 мая 1999 г.¹, ратифицированный Федеральным законом от 14 марта 2001 г.² Неисчерпывающий перечень видов правовой помощи установлен в п. 3 ст. 1 Договора и включает: получение показаний и доказательств или заявлений от лиц; предоставление информации, документов, материалов и вещественных доказательств; определение местонахождения и идентификацию лиц или предметов; вручение документов; исполнение запросов о проведении обыска и изъятия предметов; обеспечение дачи показаний лицами, содержащимися под стражей, и иными лицами, а также оказания ими помощи в проведении расследований; меры содействия в отношении доходов от преступления. Правовая помощь осуществляется через центральный орган. Со стороны Российской Федерации таковым является *Генеральная прокуратура РФ*, а со стороны Республики Корея — *министр юстиции Республики Корея* или официальное лицо, назначенное им (ст. 3).

Запросы об оказании правовой помощи должны содержать: наименование компетентного органа, осуществляющего расследование или производство по делу, в отношении которого направлен запрос; цель направления запроса и описание запрашиваемой помощи; описание предмета и характера расследования или производства по делу, включая краткое описание обстоятельств дела, и текст соответствующего закона; срок, в течение которого желательно исполнить запрос (ст. 5).

¹ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2103.

² О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам: ФЗ РФ от 14.03.2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1640.

В соответствии с *Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур»* от 4 октября 1997 г.¹, ратифицированным Федеральным законом от 15 сентября 2000 г.², правоохранительные органы (а под таковыми следует понимать и прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан)³ обязаны «в пределах своей компетенции взаимодействовать и оказывать друг другу помощь в предупреждении, выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании любых противоправных действий в отношении как российских, так и казахстанских физических и юридических лиц и их собственности, находящихся на территории комплекса «Байконур». При оказании взаимной помощи правоохранительные органы (в том числе и прокуратуры) устанавливают между собой сношения непосредственно».

Одним из видов правовой помощи при непосредственном осуществлении международных договоров является *выдача*, особенность которой состоит в ее регулировании специальными международными договорами⁴. Так, *Европейской конвенцией о выдаче* от 13 декабря 1957 г.⁵, ратифицированной Федеральным законом от 1 октября 1999 г.⁶, предусматривается обязанность договаривающихся Сторон (в том числе и для Российской Федерации — с 9 марта 2000 г.) выдавать друг другу лиц, «в отношении которых компетентные органы (в том числе и прокуратура)⁷ запрашивающей Стороны осуществляют

¹ Бюллетень МД. 2006. № 6. С. 22—26.

² О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур»: ФЗ от 15 сентября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4035.

³ О правоохранительных органах Республики Казахстан подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 398—400.

⁴ В юридической литературе аргументирован тезис о том, что «выдача преступников» (на наш взгляд, правильнее было бы указать на правонарушителей. — *Авт.*) является правовым институтом «международного уголовного права как комплексной отрасли права» (см.: *Международное уголовное право: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп.* / Под общ. ред. В.Н. Кудрявцева. М.: Наука, 1999. С. 237—246).

⁵ СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2348.

⁶ О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней: ФЗ от 1 октября 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5129.

⁷ О правоохранительных органах ряда европейских государств подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. С. 362—375.

судопроизводство в связи с каким-либо преступлением или которые разыскиваются указанными органами для приведения в исполнение приговора или постановления об аресте» (ст. 1).

Российская Федерация имеет и *двусторонние международные договоры о выдаче*. Так, *Договором между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче* от 26 июня 1995 г.¹, ратифицированного Федеральным законом от 24 мая 1996 г.², предусматривается обязанность Российской Федерации и Китая «по просьбе выдавать друг другу лиц, находящихся на их территории, для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение» (ст. 1). Российская Федерация и Китай «сносятся друг с другом через назначенные ими компетентные органы. До их назначения связь осуществляется по дипломатическим каналам» (ст. 7).

В соответствии со ст. 8 этого международного договора *просьба о выдаче* представляется в письменном виде и должна содержать: наименование запрашивающего учреждения; фамилию, имя лица, в отношении которого направлена просьба о выдаче, сведения о его гражданстве, местожительстве и месте пребывания и другие сведения о его личности, а также, по возможности, описание внешности этого лица, его фотографию и отпечатки пальцев; описание фактических обстоятельств преступного деяния, его последствий, включая причиненный материальный ущерб; текст закона, на основании которого данное деяние признается преступлением, включая соответствующее положение закона, предусматривающее наказание за данное преступление; текст закона относительно сроков давности привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора. Данный Договор является бессрочным и «прекратит свое действие по истечении шести месяцев после направления по дипломатическим каналам любой из Договаривающихся Сторон письменного уведомления о прекращении его действия» (ст. 23).

Двусторонним международным договором о выдаче является *Договор между Российской Федерацией и Республикой Индией о выдаче* от 21 декабря 1998 г.³, ратифицированный Федеральным законом от 25 февраля 2000 г.⁴ В соответствии со ст. 2 этого нормативного правового акта правонарушением, влекущим выдачу, «является деяние, ко-

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1668.

² *О ратификации Договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче*: ФЗ от 24 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2957.

³ СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2883.

⁴ *О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Индией о выдаче*: ФЗ от 25 февраля 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1536.

торое в соответствии с законодательством каждой из Договаривающихся Сторон наказуется лишением свободы на срок не менее одного года». Влечет выдачу и правонарушение «в отношении налогообложения или доходов, а также носящее чисто фискальный характер».

Запрос о выдаче направляется только по дипломатическим каналам (сношение через иные компетентные органы поэтому не допускается). Запрос о выдаче должен содержать: фамилию и имя (отчество) лица, выдача которого запрашивается, информацию о его гражданстве, месте жительства или пребывания и другие необходимые данные, а также, при возможности, словесный портрет этого лица, его фотографию и отпечатки пальцев; описание состава правонарушения, в связи с которым запрашивается выдача; текст соответствующего закона, предусматривающего квалификацию данного правонарушения и санкцию за совершение данного правонарушения. К запросу о выдаче для осуществления уголовного преследования должна быть также приложена «копия постановления о взятии под стражу (ордера или арест), выданного компетентным судом или органом Запрашивающей Стороны» (ст. 9).

3. Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств. Так, на основе общепризнанных норм международного права 15 января 1993 г. было достигнуто *Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между Прокуратурой Республики Армения и Прокуратурой Российской Федерации*¹. Прокуратуры указанных государств *обязались оказывать друг другу помощь*: в пересылке материалов прокурорско-следственной деятельности, в том числе архивных материалов; в возбуждении уголовных дел и расследовании преступлений; в выполнении отдельных процессуальных действий; в выполнении надзорных функций, связанных с расследованием преступлений; в содействии и розыске лиц, совершивших преступления, пропавших без вести, а также в этапировании арестованных и осужденных; в содействии в выдаче лиц, совершивших преступления; в рассмотрении вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц. Перечень видов правовой помощи не является исчерпывающим (ст. 1).

Для оказания правовой помощи письменно оформляется *ходатайство*, которое должно включать: наименование прокуратуры; информацию, необходимую для его исполнения; фамилию, имя, отчество лиц, в отношении которых возникла необходимость совершения конкретных действий, их место жительства или место

¹ Текст Соглашения официально опубликован не был.

нахождения и другие сведения, необходимые для выполнения поручения. Ходатайство выполняется в срок не позднее одного месяца со дня его поступления (ст. 4). Срок действия Соглашения установлен в один год. Этот срок считается продолженным на один год, если прокуратуры Российской Федерации и Республики Армения не уведомили друг друга о необходимости его расторжения (ст. 16).

Аналогичные соглашения были заключены с прокуратурой Украины, прокуратурами республик Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, о чем было объявлено приказом Генерального прокурора РФ «Об объявлении соглашений о правовой помощи и сотрудничестве» № 18 от 3 июня 1993 г.¹, с изменениями от 28 августа 2001 г.² Так, в соответствии со ст. 1 Соглашения о правовой помощи и сотрудничестве между Прокуратурой Российской Федерации и Прокуратурой Республики Грузия, совершенного в г. Москве 20 мая 1993 г. и в г. Тбилиси 24 мая 1993 г.³, прокуратуры указанных государств обязуются оказывать друг другу *помощь в следующем*:

- пересылке материалов прокурорско-следственной деятельности, в том числе архивных материалов;
- возбуждении уголовных дел и расследовании преступлений;
- выполнении отдельных процессуальных действий;
- выполнении надзорных функций, связанных с расследованием преступлений;
- содействию в розыске лиц, совершивших преступления, пропавших без вести, а также в этапировании арестованных и осужденных;
- содействию в выдаче лиц, совершивших преступления;
- рассмотрении вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц;
- по иным вопросам прокурорской деятельности.

В соответствии со ст. 2 Соглашения о правовой помощи и сотрудничестве между Прокуратурой Российской Федерации и Прокуратурой Республики Молдова от 28 мая 1993 г.⁴ прокуратуры Российской Федерации и Республики Молдова «обязуются» оказывать друг другу *помощь по вопросам*:

- выполнения отдельных процессуальных действий;
- выполнения надзорных функций, связанных с расследованием преступлений;

¹ Текст приказа официально опубликован не был.

² См.: *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тула: Автограф, 2004. Т. 1. С. 593—605.

³ Текст Соглашения официально опубликован не был.

⁴ Текст Соглашения официально опубликован не был.

- сферы межнациональных отношений;
- правонарушений в экономической и внешнеэкономической деятельности;
- охраны окружающей среды;
- пересылки материалов прокурорско-следственной деятельности;
- содействия в розыске лиц, совершивших преступления, без вести пропавших, а также этапирования арестованных и осужденных лиц;
- предоставления возможности использования архивных материалов, не связанных с государственной тайной;
- обмена имеющейся информацией о преступлениях и причастных к ним лицах;
- обмена информацией о законотворческой и правоприменительной деятельности;
- рассмотрения вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц, восстановления в связи с этим их утраченных прав, возмещения материального и морального ущерба;
- защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Сотрудничество осуществляется также в формах обмена опытом работы и научно-технической информацией по вопросам деятельности прокуратуры, совместного проведения научных исследований, разработок и программ по представляющим взаимный интерес актуальным проблемам». Правовая помощь может быть оказана «путем выполнения поручений, запросов или просьб. При оказании правовой помощи стороны строят свои отношения путем осуществления контактов через свои центральные органы, если межгосударственными соглашениями не установлен иной порядок.

Ходатайство об оказании правовой помощи выполняется в срок не позднее одного месяца. В случае пересылки поручений, запросов или просьб в другую прокуратуру или иной орган, а также об обстоятельствах, препятствующих их выполнению, незамедлительно уведомляется запрашивающая Сторона» (ст. 4).

После заключения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. были заключены два аналогичных соглашения между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Туркменистана, а также между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Прокуратурой Республики Таджикистан от 7 декабря 1995 г., тексты которых были объявлены

приказом Генерального прокурора РФ «Об объявлении соглашений о правовой помощи и сотрудничестве» № 4 от 26 января 1996 г.¹

В соответствии со ст. 1 Соглашения между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Прокуратурой Республики Таджикистан о правовой помощи и сотрудничестве прокуратуры Российской Федерации и Таджикистана обязались оказывать друг другу *помощь по вопросам*: пересылки материалов прокурорско-следственной деятельности, в том числе архивных материалов; возбуждения уголовных дел и расследовании преступлений; выполнения отдельных процессуальных действий; выполнения надзорных функций, связанных с расследованием преступлений; содействия в розыске лиц, совершивших преступления, пропавших без вести, а также этапирования арестованных и осужденных; рассмотрения вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц; борьбы с правонарушениями в экономической и внешнеэкономической деятельности; охраны окружающей среды; обмена имеющейся информацией о преступлениях и причастных к ним лиц; обмена информацией о законотворческой и правоприменительной деятельности, данными о состоянии и тенденциях преступности.

Соглашением предусмотрены следующие *виды обращений*: поручения, запросы, просьбы (ст. 3). Соглашение вступает в юридическую силу с момента его подписания и объявления приказами высших должностных лиц прокуратур Российской Федерации и Таджикистана (ст. 12). Срок действия соглашения установлен в один год. Этот срок считается продолженным на один год, если прокуратуры Российской Федерации и Таджикистана не уведомят друг друга в письменной форме о намерении прекратить действие Соглашения (ст. 13).

Фактически тождественно по содержанию с вышеуказанным Соглашение между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Туркменистана о правовой помощи и сотрудничестве от 7 декабря 1995 г. (также состоит из 13 статей)².

В отличие от двусторонних Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратур от 8 октября 1992 г. является *многосторонним* и заключено между прокуратурами независимых государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан и Российской Федерации³. В соответствии

¹ См.: *Сборник* основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999. С. 514—523.

² В официальных источниках не публиковалось.

³ *Законность*. 1992. № 11. С. 4, 5.

со ст. 2 этого Соглашения прокуратуры перечисленных четырех государств «обязуются оказывать друг другу помощь:

- по выполнению отдельных процессуальных действий;
- по выполнению надзорных функций, связанных с расследованием преступлений;
- по рассмотрению вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц;
- по содействию в розыске без вести пропавших;
- по пересылке материалов прокурорско-следственной деятельности;
- по иным вопросам прокурорской деятельности».

4. Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы.

Таким органом является, например, *Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств*, созданный совместным решением генеральных прокуроров государств — участников СНГ от 7 ноября 1995 г. Решением Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 г.¹ Координационному совету генеральных прокуроров государств — участников СНГ придан статус «*межгосударственного органа Содружества Независимых Государств*». Этим же решением Совета глав государств СНГ утверждено Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств, которым определены «правовой статус, функции и организационные основы деятельности Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств».

В частности, *основными задачами* Координационного совета являются: согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка в борьбе с преступностью; разработка предложений по сближению национального законодательства; участие в развитии договорно-правовой базы СНГ (ст. 2).

Координационный совет действует по следующим *основным направлениям*: организация взаимодействия и сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в борьбе с преступностью, нарушениями законности и правопорядка, в защите прав и законных интересов граждан; координация (согласование) деятельности межгосударственных органов СНГ в сфере борьбы с преступностью и укрепления правопорядка; изучение и обобщение практики выпол-

¹ *Содружество*: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2000. № 1. С. 79—86.

нения международных договоров в сфере борьбы с преступностью и выработка предложений о мерах совершенствования правового регулирования по этому вопросу; осуществление обмена информацией о состоянии преступности и тенденциях ее развития, об организации и опыте работы органов прокуратуры, о координации деятельности национальных правоохранительных органов в борьбе с преступностью; разработка и согласование предложений о месте и роли прокуратуры в государственной системе с учетом закономерностей и специфики ее развития в каждом государстве; участие в работе по сближению законодательства государств — участников СНГ, созданию общего правового пространства; сотрудничество в разработке и осуществлении мер подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров, их научного, научно-технического, методического и информационного обеспечения; организация совместных научных исследований по актуальным проблемам борьбы с преступностью, прокурорского надзора, организации деятельности прокуратур (ст. 4).

В целях выполнения возложенных задач Координационный совет осуществляет *следующие функции*: организует взаимодействие прокуратур государств — участников СНГ; определяет формы сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в борьбе с преступностью, в деле укрепления законности и правопорядка и принимает практические меры, направленные на повышение эффективности взаимодействия прокуратур государств — участников СНГ; участвует в разработке и реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью, подготовке проектов международных договоров в правовой сфере, в том числе об оказании правовой помощи и по другим вопросам; разрабатывает и вносит в установленном порядке проекты соответствующих документов на рассмотрение Совета глав государств СНГ; анализирует состояние и динамику преступности на территориях государств — участников СНГ, особенно ее организованных форм, разрабатывает предложения по стратегии борьбы с ней; координирует (согласовывает) деятельность межгосударственных органов государств — участников СНГ в борьбе с преступностью и укреплении правопорядка; взаимодействует в решении практических вопросов сотрудничества с Исполнительным комитетом СНГ и Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ, другими органами и организациями; формирует рабочие органы Координационного совета; назначает (освобождает) Исполнительного секретаря Координационного совета, его заместителя, а также руководителей других структурных подразделений Координационного совета, утверждает структуру и штаты этих подразделений и вносит в установленном

порядке предложения по финансированию его деятельности, контролирует финансово-хозяйственную деятельность создаваемых рабочих органов (ст. 5).

Членами Координационного совета являются генеральные прокуроры или лица, исполняющие их обязанности (но не заместители) государств — участников СНГ, главы которых подписали Решение о Координационном совете (ст. 6). Основной формой деятельности Координационного совета являются *заседания*, которые проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год (ст. 12). Координационный совет принимает *решения, коммюнике, заявления, обращения и рекомендации* по вопросам его компетенции, утверждает Регламент Координационного совета (ст. 15). Решения в отношении обсуждаемых вопросов принимаются путем голосования на основе консенсуса (ст. 16).

Выше мы уже указывали, что положения ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. также детализированы в подзаконных нормативных правовых актах Генерального прокурора РФ. В первую очередь речь идет о приказе Генерального прокурора РФ «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» № 67 от 12 марта 2009 г.¹

Преамбула данного подзаконного нормативного акта нуждается в корректировке: следовало бы указать на ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а не на ст. 17 этого же Закона, или использовать обе из приведенных статей. С другой стороны, положения приказа Генерального прокурора РФ № 67 от 12 марта 2009 г. расширяют круг прокуратур, правомочных осуществлять международное сотрудничество, что, на наш взгляд, представляется верным.

Что же касается положения ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» об осуществлении международного сотрудничества только Генеральной прокуратурой РФ, то оно должно быть заменено указанием на прокуратуру. Действительно, в международном сотрудничестве вправе участвовать не только Генеральная прокуратура РФ, но и прокуратуры субъектов Российской Федерации и иные прокуратуры, на что верно указано в приказе Генерального прокурора РФ № 67 от 12 марта 2009 г. (см. п. 4).

Порядок осуществления выдачи как одного из видов правовой помощи при непосредственном осуществлении международных договоров детализирован в указании Генерального прокурора РФ «О по-

¹ В официальных источниках не публиковался.

рядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора и передачи лиц, совершивших общественно опасные деяния, для проведения принудительного лечения» № 212/35 от 18 октября 2008 г.¹ В частности, на «территориальных прокуроров» (вероятно, речь идет о руководителях прокуратур федеральных округов) возложены следующие обязанности:

- в течение 24 часов после задержания лица (военным прокурорам только в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов из числа иностранных граждан), разыскиваемого компетентным органом иностранного государства или международным судом, заполнять лист экспресс-опроса задержанного по форме согласно приложению и по каналам быстрой связи направлять этот документ в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, а военным прокурорам, кроме того, в Главную военную прокуратуру;
- при отсутствии на момент задержания данных, исключающих выдачу задержанных лиц иностранному государству или международному суду, обеспечить их задержание на 48 часов. В случае подтверждения инициаторами розыска намерения запрашивать выдачу таких лиц и представления (в том числе средствами быстрой связи) постановлений о заключении их под стражу, просьб о временном задержании, о взятии под стражу до представления запроса о выдаче принимать меры к заключению задержанных под стражу на основаниях и в порядке, установленных международными договорами Российской Федерации, учредительными актами международных судов (далее — международно-правовые акты) и российским законодательством. При непоступлении документов в указанный срок освобождать задержанных лиц, уведомляя об этом прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур, а также Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ;
- отбирать у задержанных лиц объяснения о цели их прибытия в Российскую Федерацию, месте, времени проживания и регистрации, гражданстве, наличии или намерении получить убежище в связи с возможным преследованием в госу-

¹ В официальных источниках не публиковалось.

дарстве по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям, в том числе в иностранных государствах, обстоятельствах и мотивах уголовного преследования или осуждения в иностранном государстве или международным судом, возможных препятствиях для их выдачи. Проверять подлинность документов, имеющихся у этих лиц, устанавливать их личность и гражданство, истребовать заключения соответствующих подразделений Федеральной миграционной службы и консульских учреждений Министерства иностранных дел РФ о принадлежности задержанных к гражданству Российской Федерации;

- проверять наличие и подлинность данных, с учетом которых в выдаче лица может быть отказано или выдача может быть отсрочена;
- материалы экстрадиционной проверки с соответствующим заключением об обоснованности задержания, о гражданской принадлежности задержанных лиц и возможности их выдачи представлять в течение трех суток после задержания прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур;
- при установлении обстоятельств, исключающих выдачу задержанных, принимать меры к освобождению их из-под стражи, о чем докладывать прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, а также в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ с направлением соответствующих материалов и заключением;
- принимать меры к освобождению из-под стражи лиц, в отношении которых принято решение об отказе в выдаче, а также лиц, в отношении которых в установленный международно-правовым актом срок не поступил запрос о выдаче, и лиц, подлежащих освобождению по решению суда;
- при получении соответствующего поручения прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной или иной специализированной прокуратуры передавать под роспись содержащемуся под стражей лицу письменное уведомление Генерального прокурора РФ или его заместителя о принятом решении о выдаче иностранному государству или передаче международному суду;

- в случае обжалования лицом решения Генеральной прокуратуры РФ о его выдаче незамедлительно уведомлять об этом прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур в целях обеспечения своевременного представления в суд материалов, подтверждающих законность и обоснованность выдачи;
- проводить проверки в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в состоянии невменяемости, в целях разрешения вопроса о возможности их передачи для принудительного лечения в иностранное государство. Представлять такие материалы прокурору субъекта Российской Федерации, приравненному к нему военному прокурору и прокурору иной специализированной прокуратуры. При проведении проверок в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в состоянии невменяемости, в целях разрешения вопроса о возможности их передачи для принудительного лечения в иностранное государство следует запрашивать и документы, подтверждающие невменяемость лица;
- осуществлять контроль в соответствии с установленной компетенцией за своевременным исполнением решений о выдаче и о передаче для лечения. О каждом случае неисполнения или несвоевременного их исполнения, а также освобождения подлежащих выдаче и передаче для лечения лиц незамедлительно сообщать прокурору субъекта Российской Федерации либо приравненному к нему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры и в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ;
- по уголовным делам, находящимся в производстве российских органов предварительного следствия и дознания и российских судов, при объявлении скрывшихся обвиняемых в международный розыск принимать меры к обеспечению незамедлительного возбуждения ходатайств об избрании в отношении таких лиц меры пресечения в виде заключения под стражу;
- при получении информации о нахождении разыскиваемого лица либо о его задержании на территории иностранного государства сообщать в течение 48 часов прокурору субъекта Российской Федерации, приравненному к нему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры, а также в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, а военным прокурорам — кроме того, в Главную военную

прокуратуру о получении этих данных и о намерении запрашивать выдачу данного лица;

- не позднее 5 суток с момента получения сообщения о задержании лица (в случае получения информации о нахождении разыскиваемого лица на территории иностранного государства — в срок, установленный вышестоящим прокурором) представлять прокурору субъекта Российской Федерации, соответствующему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры материалы, необходимые для направления в иностранное государство запроса о выдаче лица;
- о поступлении в учреждение уголовно-исполнительной системы лица, выданного иностранным государством, не позднее чем через 72 часа уведомлять прокурора субъекта Российской Федерации, приравненного к нему военного прокурора или прокурора иной специализированной прокуратуры, а также Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, военным прокурорам — кроме того, Главную военную прокуратуру;
- при возникновении необходимости привлечения к уголовной ответственности за преступления, совершенные лицом до его выдачи, которые не указывались в запросе о выдаче, незамедлительно представлять прокурору субъекта Российской Федерации, соответствующему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры материалы для направления запроса, о получении согласия осуществившего выдачу иностранного государства на уголовное преследование (кроме случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 461 УПК РФ, когда такое согласие не требуется);
- в случае принятия иностранным государством решения об отсрочке выдачи лица, когда отсрочка может повлечь истечение срока давности уголовного преследования или причинить ущерб расследованию преступления, незамедлительно после получения информации о таком решении представлять прокурору субъекта Российской Федерации, соответствующему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры ходатайство о направлении в компетентный орган иностранного государства запроса о выдаче лица на время;
- принимать меры к обеспечению производства следственных и иных процессуальных действий с участием лица, выданного иностранным государством на время, в сроки, позволяющие своевременно возвратить его выдавшей стороне. При

необходимости продления срока выдачи на время представлять не менее чем за 30 суток до истечения срока мотивированное заключение прокурору субъекта Российской Федерации, соответствующему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры;

- о принятом решении по результатам уголовного преследования в отношении выданного лица в течение 3 суток сообщать прокурору субъекта Российской Федерации, соответствующему военному прокурору или прокурору иной специализированной прокуратуры.

В указании Генерального прокурора РФ также определен перечень предписаний, обязательных для исполнения прокурорам субъектов РФ:

- принимать безотлагательные меры к задержанию и заключению под стражу в целях выдачи в соответствии с положениями международных договоров Российской Федерации и УПК РФ лиц, разыскиваемых компетентными органами иностранных государств или международным судом. Обеспечить проведение в короткий срок в отношении таких лиц необходимых проверочных мероприятий, направленных на установление возможности их выдачи. Осуществлять надзор за соблюдением в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний, в соответствии с установленной компетенцией, в отношении указанных лиц российского законодательства, регламентирующего порядок и условия содержания под стражей. При обжаловании лицом, подлежащим выдаче, в суд избранной меры пресечения в виде заключения под стражу уведомлять об этом в течение 24 часов Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, принимать меры к своевременному представлению в суд материалов, подтверждающих законность и обоснованность избранной меры пресечения, обеспечивать участие прокурора в судебном процессе. В случае отмены судом меры пресечения в виде заключения под стражу принимать при наличии оснований меры к обжалованию судебного решения в установленном законом порядке, о чем незамедлительно информировать Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ;
- давать оценку полноте и достоверности проверок, проведенных в нижестоящих прокуратурах, в том числе обоснованности выводов органов Федеральной миграционной службы о принадлежности к российскому гражданству лиц, выдача

которых запрошена. Материалы в отношении задержанных лиц, полученные от нижестоящих прокуроров, в течение 3 суток представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ с заключением о возможности выдачи или передачи для лечения, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — в Главную военную прокуратуру для последующей передачи в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ;

- обеспечить участие прокуроров в рассмотрении судами ходатайств о заключении под стражу лиц, разыскиваемых в целях выдачи, а также в рассмотрении судами жалоб на постановления о заключении под стражу и на принятые решения о выдаче или передаче для лечения и своевременное предоставление в соответствующие суды материалов, подтверждающих законность и обоснованность принятых решений;
- направлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — в Главную военную прокуратуру предложения о совершенствовании практики по вопросам выдачи и передачи лиц для лечения;
- проверять законность принимаемых подчиненными прокурорами решений об освобождении лиц, не подлежащих выдаче другим государствам или международному суду;
- при получении из Генеральной прокуратуры РФ сообщений о принятом решении выдать лицо другому государству или международному суду обеспечить передачу данному лицу через подчиненных прокуроров в течение 3 суток под роспись соответствующего письменного уведомления Генерального прокурора РФ или его заместителя;
- в случае вынесения судом определения об отмене постановления Генерального прокурора РФ либо его заместителя о выдаче при наличии оснований в течение 7 суток со дня вынесения через суд, вынесший обжалуемое решение, приносить в Верховный Суд РФ кассационное представление на такое определение, о чем незамедлительно уведомлять Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — кроме того, Главную военную прокуратуру с приложением копии кассационного представления;
- в соответствии с установленной компетенцией обеспечить осуществление надлежащего надзора за своевременным испол-

нением подразделениями Федеральной службы исполнения наказаний и другими компетентными органами Российской Федерации решений о выдаче или о передаче для лечения;

- полученные от нижестоящих прокуроров материалы по уголовным делам, находящимся в производстве российских органов предварительного следствия, дознания и судов, а также материалы по вступившим в законную силу приговорам либо постановлениям о применении принудительных мер медицинского характера для подготовки запросов о выдаче и о передаче лиц для лечения в течение 3 суток с момента поступления в двух экземплярах вместе с заключением о законности уголовного преследования (по делам, находящимся в производстве органов предварительного следствия, дознания либо судов), обоснованием необходимости направления таких запросов представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ. Военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, названные материалы в трех экземплярах вместе с заключением представлять в Главную военную прокуратуру для последующего их направления в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ. При этом в пакет документов, необходимых для направления запроса о выдаче для уголовного преследования, должны входить надлежащим образом заверенные копии постановлений о возбуждении уголовного дела, об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, об объявлении в розыск, о привлечении в качестве обвиняемого (по делам, направленным в суд, — копия обвинительного заключения или обвинительного акта), копия паспорта или формы № 1, заключение о наличии гражданства Российской Федерации, сведения о судимостях и неисполненных приговорах, выписка из УК РФ с текстом статей, предусматривающих ответственность за совершенные обвиняемым (подсудимым) преступления и срок давности. При направлении запроса о выдаче для исполнения приговора прилагать также заверенную копию вступившего в законную силу приговора и справку о неотбытом сроке наказания. В случае если международным договором предусмотрено направление документов на языке запрашиваемого государства или на другом иностранном языке, обеспечить в возможно короткий срок их перевод на соответствующий иностранный язык. Текст перевода должен быть постранично заверен гербовой печатью. При этом ис-

ходить из того, что перевод документов организуется органом предварительного следствия, дознания, судом, в производстве которых находится уголовное дело, а также судом, вынесшим приговор либо постановление о применении принудительных мер медицинского характера, или прокуратурой субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и иной специализированной прокуратурой;

- по поступлении лица, выданного иностранным государством, в учреждение уголовно-исполнительной системы Российской Федерации обеспечить в соответствии с установленной компетенцией организацию и проведение проверки соответствия условий его содержания под стражей международным нормам, российскому законодательству и принятым Генеральной прокуратурой РФ обязательствам, о результатах которой незамедлительно сообщать в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ;
- при необходимости направления в иностранное государство запроса о получении согласия на уголовное преследование выданного лица за преступления, не указанные в запросе о его выдаче, а также о выдаче лица на время представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ (военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — в Главную военную прокуратуру для последующего направления в Главное управление международно-правового сотрудничества) не только соответствующие материалы, но и заключение об обоснованности такого запроса;
- осуществлять контроль за сроками производства следственных и иных процессуальных действий и своевременностью обжалования незаконного либо необоснованного судебного постановления, вынесенного в ходе рассмотрения уголовного дела в отношении лица, выданного иностранным государством на время, а также за сроками возвращения его выдавшему государству, о чем информировать Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — кроме того, Главную военную прокуратуру. Для решения вопроса о продлении срока выдачи лица на время соответствующее ходатайство представлять в Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ не позднее чем за 15 суток до истечения установленного

срока выдачи, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — в Главную военную прокуратуру не позднее 20 суток до истечения названного срока;

- о решении, принятом по результатам уголовного преследования выданного лица, незамедлительно уведомлять Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, — Главную военную прокуратуру для информирования Главного управления международно-правового сотрудничества с приложением копии приговора или иного принятого решения и заключением о его законности;
- возложить на одного из руководителей прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной или иной специализированной прокуратуры обязанности по организации и исполнению настоящего указания, поручений Генеральной прокуратуры РФ по вопросам выдачи и передачи для лечения. Систематически анализировать и обобщать результаты этой работы, а также практику реализации предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством полномочий по надзору за исполнением российскими компетентными органами законодательства по указанным вопросам. Своевременно принимать необходимые меры по недопущению нарушений требований международно-правовых актов, российского законодательства и настоящего указания. Сведения о ходе исполнения указания отражать в докладных записках по итогам работы за год.

О ходе выполнения указания докладывать в докладных записках по итогам года. В качестве приложения к указанному подзаконному нормативному правовому акту приобщен «лист экспресс-опроса лица, задержанного по межгосударственному розыску».

Вопросы для самоконтроля

1. Почему на советском этапе развития прокуратуры в законодательстве не предусматривалось ее участие в международном сотрудничестве?
2. Почему на российском этапе развития прокуратуры в законодательстве предусматривается ее участие в международном сотрудничестве?
3. Что понимать под формой международного сотрудничества прокуратуры?
4. Какие формы международного сотрудничества прокуратуры вам известны?

5. Что составляет правовую основу участия прокуратуры в разработке международных договоров?
6. Каким образом определено содержание термина «международный договор Российской Федерации» и в каком нормативном правовом акте?
7. Каков порядок представления предложений о заключении международных договоров Российской Федерацией?
8. Что составляет правовую основу непосредственного осуществления международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам?
9. Что составляет правовую основу непосредственного осуществления международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам государств — членов Содружества Независимых Государств (СНГ)?
10. Каковы центральные органы по Договору между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г.?
11. Каково содержание правовой помощи по Договору между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г.?
12. Каковы центральные органы по Договору между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 28 мая 1999 г.?
13. Каковы виды правовой помощи по Договору между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 28 мая 1999 г.?
14. В чем особенности выдачи как одного из видов правовой помощи при непосредственном осуществлении международных договоров?
15. С какими государствами Российская Федерация имеет двусторонние международные договоры о выдаче?
16. Каково содержание заключения и осуществления соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств как одной из форм международного сотрудничества прокуратуры?
17. Какие соглашения о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств вам известны?
18. В чем особенности сотрудничества прокуратур через межгосударственные органы как одной из форм международного сотрудничества прокуратуры?
19. Как называется межгосударственный орган, объединяющий прокуратуры государств — участников СНГ, и каков его правовой статус?
20. Известны ли вам подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие международное сотрудничество прокуратуры?

Модульная программа к главе 16

«Международное сотрудничество прокуратуры»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Участие прокуратуры в разработке международных договоров</i>	<i>Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам</i>	<i>Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств</i>	<i>Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы</i>
Понятие Значение Содержание Правовое обоснование				

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Раздел III

Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств

Глава 17. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств

Глава 18. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств

Глава 17

Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств

Когда речь идет об анализе деятельности прокуратур в нескольких государствах, тогда для сокращения объема информации, исключения повторов при сравнении и т.д. их приходится классифицировать по определенным основаниям. В частности, Ал.А. Мишин предлагает, исходя из места прокуратуры в системе государственных органов, выделить четыре группы государств: государства, где прокуратура находится в составе министерства юстиции; государства, где прокуратура включена в судебский корпус (магистратуры) и находится при судах; государства, где прокуратура выделена в отдельную систему и подотчетна парламенту; государства, где прокуратура вообще отсутствует¹. По способу взаимодействия структурных подразделений прокуратуры государства можно поделить на две группы: государства с централизованной структурой отношений и государства с децентрализованной структурой. Исходя из особенности деятельности прокуратур в различных регионах, можно рассматривать прокуратуру американских, европейских государств и т.д.

Вместе с тем вышеизложенное свидетельствует о том, что любая классификация помимо того, что позволяет легче и быстрее усвоить учебный материал, имеет условный характер. Например, Ал.А. Мишин прокуратуры США и Франции (по месту в системе государственных органов) относит к первой группе государств, но по способу взаимодействия структурных подразделений прокуратура США относится к децентрализованным, а прокуратура Франции — к централизованным.

¹ См.: *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е, изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2010. С. 785.

17.1. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских государств (Соединенных Штатов Америки, Канады, Федеративной Республики Бразилия)

Имеющийся у нас материал позволил определить особенности организации и деятельности прокуратур американского региона на примере трех государств: Соединенных Штатов Америки, Канады и Федеративной Республики Бразилия. Тем не менее, несмотря на один регион, федеративное устройство трех американских государств, прокуратура в каждом из них имеет свои уникальные особенности.

Прокуратура Соединенных Штатов Америки

Как мы отмечали выше, прокуратуру США можно отнести к первой группе государств, в которых она находится в составе Министерства юстиции¹. Министр юстиции США одновременно является Генеральным атторнеем США (U.S. Attorney General), что, вероятно, и послужило поводом для В.П. Рябцева указать на «атторнейскую службу» и фактически отождествлять ее с прокуратурой США². Об этом же фактически идет речь и в публикации М.А. Пешкова³.

Следует отметить, что сфера деятельности федеральной прокуратуры в США намного шире обычной для прокуратуры сферы уголовного преследования и государственного обвинения и не совпадает с традиционными для европейских министерств юстиции сферами полномочий. Поскольку генеральный прокурор США, приданный ему аппарат и федеральные органы прокуратуры выполняют такие функции, которые в других странах возложены на прокуратуру, министерство внутренних дел, органы контрразведки и уголовного розыска, тюремные ведомства.

Основные обязанности генерального прокурора — представительство интересов правительства США в судах, если одной из сторон в деле выступают США, консультирование правительства по юридическим вопросам, обеспечение исполнения федерального законодательства. Одной из важнейших функций является осуществ-

¹ Подробнее см.: *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран: Общая часть С. 785–786.

² См.: *Российский прокурорский надзор* / Под ред. А.Я. Сухарева. С. 156–164.

³ *Пешком М.А.* Арест и обыск в уголовном процессе США. М.: СПАРК, С. 23, 27, 28. Автор рассматривает прокуратуру как одно из «четырех» органов уголовной юстиции США наряду с полицией, судом и исправительными учреждениями.

ление уголовного преследования за нарушение федерального законодательства. Федеральная атторнетура осуществляет обвинение: по уголовным делам, по делам о нарушениях гражданских прав, по делам о нарушениях налоговых законов, по делам о нарушениях законов об охране природы и естественных ресурсов, по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

На стадии предания суду представители атторнетуры в подавляющем большинстве случаев вынуждают обвиняемого заключить так называемую сделку с правосудием. В уголовном процессе прокурор пользуется большой властью. Он руководит процессом расследования (включая ту его часть, которая у нас именуется оперативно-разыскной деятельностью). Однако когда в совершении преступлений подозреваются высшие должностные лица самой исполнительной власти и дело, таким образом, приобретает политическую окраску, генеральный прокурор обязан уйти в сторону и «уступить место» специальному, конгрессом назначенному независимому прокурору. Показательно в этом плане «Уотергейтское дело», в котором главным подозреваемым фигурировал президент Ричард Никсон. Расследование велось независимыми прокурорами. Скандальный эпизод, связанный с президентом США Биллом Клинтон и Моникой Левински, также расследовал независимый прокурор.

Указанные функции реализуются через Министерство юстиции и прокуроров США. Генеральный прокурор дает рекомендации президенту относительно кандидатов на должности федеральных судей, включая членов Верховного суда США.

Министерство юстиции США возглавляет федеральную систему органов юстиции США. Руководит этим федеральным органом исполнительной власти Министр юстиции США, который имеет первого заместителя и заместителей. Министр юстиции США назначается на должность Президентом США «с одобрения и согласия Сената США». Одним из заместителей Министра юстиции США является Генеральный солиситор США, возглавляющий службу солиситоров. В Министерство юстиции США входят следующие пять групп структурных подразделений: Служба разработки курса Министерства юстиции США, Служба по законодательным вопросам, Служба по связям с общественностью, Юрисконсультская служба; Служба программ совершенствования правосудия, Исполнительная служба попечителей США, Комиссия по урегулированию претензий к зарубежным государствам, Служба по исполнению законов о свободе информации и охране частной жизни, Служба содействия правопорядку в общинах; Управление по делам о нарушениях гражданских прав, Управление по делам о нарушениях антитрестовского

законодательства, Управление по делам о нарушениях налогового законодательства, Управление по гражданским делам, Управление по делам об охране окружающей среды и природных ресурсов, Служба по вопросам взаимоотношений в общинах; Федеральное бюро расследований, Администрация по применению законов о наркотиках, Служба иммиграции и натурализации, Исполнительная служба атторнеев США, Управление по уголовным делам, Бюро тюрем, Служба маршалов США, Национальное центральное бюро ИНТЕРПОЛ; Служба генерального инспектора, Служба по делам разведки, Отдел управления юстицией, Исполнительная служба по иммиграционным делам, Служба профессиональной ответственности, Юрист по вопросам помилования, Комиссия по условно-досрочному освобождению, Национальный центр разведывательной информации по торговле наркотиками. В основе приведенной структуры Министерства юстиции США лежит функциональный признак.

Федеральные прокуроры на местах — это окружные прокуроры. В США имеется 94 судебных округа. В большинстве штатов окружные прокуроры избираются непосредственно населением. Многие окружные прокуроры назначаются генеральным прокурором США. Федеральные окружные атторнеи в принятии окончательных решений по конкретным делам пользуются полной независимостью от Генерального атторнея США.

Прокуроры штатов тоже называются генеральными, но они напрямую не подчинены генеральному прокурору США. В свою очередь, генеральный прокурор штата, как правило, не руководит прокурорами на местах и не контролирует их деятельность. Именно на уровне штатов особенно отчетливо проявляются организационные особенности американской прокуратуры: децентрализация, отсутствие подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящему, выборность прокуроров. Каждый штат США имеет свою атторнетиру. Таким образом, централизованной, единой атторнетуры в США нет: между атторнетурами штатов и федеральной атторнетурой существует координационная связь. Структура атторнетуры штата во многом соответствует структуре федеральной атторнетуры.

В большинстве штатов генеральный прокурор — выборное должностное лицо; объем его полномочий устанавливается законодательством штата. Как правило, он не осуществляет надзора за полицией, а в отношении местных прокуроров (атторнеев графства, города и др.) выполняет функции лишь координирующего органа, предписания которого не имеют обязательной силы.

Для более детального ознакомления с организацией и деятельностью атторнетуры («прокуратуры») США отсылаем читателя к не утратившим актуальности исследованиям В.А. Власихина¹.

Особое место в системе органов юстиции США занимает так называемый Независимый прокурор (Independent Counsel), деятельность которого стала предметом коллективного научного исследования (руководитель группы правовых исследований В.А. Власихин²). Порядок назначения и деятельности Независимого прокурора урегулирован Законом о независимом прокуроре 1978 г. В указанном нормативном правовом акте установлен перечень высших должностных лиц США, являющихся специальными субъектами. К таковым отнесены: Президент США; Вице-президент США; высшие должностные лица Администрации Президента США — члены кабинета, возглавляющие важнейшие правительственные ведомства; некоторые высшие должностные лица Исполнительного управления (Администрации) Президента США; высшие должностные лица Министерства юстиции США; Директор и Заместитель Директора Центрального разведывательного управления (ЦРУ) США; Комиссар Службы внутренних доходов Министерства финансов США (данная служба является аналогом российского органа государства — налогового органа); официальные лица при организации и проведении общенациональных политических кампаний Президента США.

При наличии повода (факт поступления сведений о нарушении норм федерального уголовного законодательства специальными субъектами, например, от членов Конгресса США) и основания («конкретная и достоверная» информация, «в достаточной мере обосновывающая проведение расследования») Генеральный атторней США обязан в течение 90 дней направить в специальное присутствие по назначению независимых прокуроров (Special Division of Appointing Independent Councils) Апелляционного суда федерального округа Колумбия (U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit) представление о назначении Независимого прокурора. Специальное судебное присутствие назначает Независимого прокурора и несет за это ответственность. После назначения специальным судебным присутствием Независимый прокурор может быть

¹ Власихин В.А. Государственная атторнейская служба в США (критический анализ организации, функций и деятельности): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 1979; *Он же*. Служба обвинения в США: закон и политика. М.: Юридическая литература, 1981.

² См.: Власихин В.А. Независимый прокурор (американский опыт организации уголовного преследования высших должностных лиц государства): Правовое следование (поступило в МЮИ МВД РФ 21 октября 1998 г., вход. № 1838).

освобожден от должности посредством импичмента с последующим осуждением либо Генеральным атторнеем США по основаниям, существенно затрудняющим исполнение его обязанностей (например, невозможность исполнения обязанностей в связи с болезнью).

Пределы компетенции Независимого прокурора по конкретному делу определяет специальное судебное присутствие. Независимый прокурор при проведении расследования вправе также осуществлять оперативные мероприятия. Срок проведения им расследования не установлен и ограничен лишь сроками давности уголовного преследования по расследуемым им преступлениям. На Независимого прокурора возложена обязанность представления каждые шесть месяцев в специальное судебное присутствие отчета о расходах, связанных с расследованием. Кроме того, он обязан ежегодно представлять Конгрессу США отчет о расходах, связанных с расследованием. После завершения расследования Независимый прокурор представляет специальному судебному присутствию итоговый доклад. При наличии любых достоверных доказательств, которые могут являться основанием для импичмента, Независимый прокурор докладывает об этом Палате представителей Конгресса США.

При образовании атторнетуры США использовался опыт Великобритании. Должность Генерального атторнея впервые была учреждена в Великобритании в 1472 г. (в США аналогичная должность была учреждена в 1789 г.). Генеральный атторней Великобритании по своему статусу приравнивается к члену «английского Парламента, но он не может быть членом кабинета»¹. Вместе с тем, являясь «высшим должностным лицом британского общества адвокатов», Генеральный атторней Великобритании рассматривается как «публичная фигура», поддерживающая обвинение от имени правительства в суде по особо важным уголовным делам, он также представляет интересы правительства в качестве истца или ответчика. Изложенное свидетельствует о том, что классификация нередко носит условный характер (выше мы отмечали, что в Великобритании, по классификации Ал.А. Мишина, нет прокуратуры). В данном случае важно не то, как называется орган, а содержание его деятельности.

Прокуратура Канады

Хотя Канада относится к числу государств, в которых прокуратура, как и в США, входит в состав Министерства юстиции, тем не менее в этом государстве имеются свои уникальные особенности в

¹ См. об этом: *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учеб. пособие. М.: Дело, 2000. С. 293.

структуре, выполняемых функциях и системе взаимоотношений между структурными звеньями прокуратуры, о которых подробнее написано ниже.

В Канаде Министр юстиции (официальное название должности — Министр юстиции и Генеральный атторней — the Minister of Justice and Attorney General) выполняет двойную функцию: Министра юстиции и Генерального атторнея Канады. Генеральный атторней Канады осуществляет поддержание обвинения в судах и надзор за следствием.

На структуру и функции атторнетуры в Канаде оказывают влияние несколько серьезных факторов. Во-первых, федеративная форма устройства этого государства, которая разделяет юрисдикцию атторнетуры между федерацией и субъектами федерации (провинции). Во-вторых, установление в Канаде двух государственных языков (английского и французского) и двух правовых (системы общего права на федеральном уровне и в 9 из 10 провинций и системы романо-германского права в провинции Квебек) и двух судебных систем. В связи с чем Министерство юстиции и его структурные подразделения на местах обязаны гарантировать применение 49 федеральных законов по этим вопросам. В-третьих, обвинение в судах нижней инстанции (суде магистратов) могут поддерживать частные лица, хотя генеральные атторнеи провинций или федерации вправе на любой стадии судебного разбирательства приостановить рассмотрение обвинения, предъявленного частным лицом. Обвинение в судах более высоких инстанций поддерживается представителем Генерального атторнея провинции. В этом качестве может выступать как штатный юрист министерства, так и частнопрактикующий адвокат, которому специально поручено вести это дело. В-четвертых, атторнетура Канады более централизована по сравнению с американской, так как Генеральный атторней Канады и его представители могут поддерживать обвинение в любых судах. В-пятых, при Министерстве юстиции создано ведомство федерального защитника жертв преступной деятельности.

В компетенцию атторнетуры входит поддержание уголовного обвинения в судах (в том числе и по преступлениям несовершеннолетних), по семейным делам, по правонарушениям в сфере правосудия. Представители Генерального атторнея участвуют в рассмотрении дел, связанных с правами аборигенного населения; в делах, связанных с применением публичного права и международного частного права.

Генеральный атторней как старшее должностное лицо Короны в области юриспруденции консультирует правительство Канады по вопросам перспективного развития государственной политики, государственных программ и услуг, предоставляемых канадцам в ка-

честве приоритетных в деятельности федерального правительства. Особой заботой министерства является дача официальных заключений правительству и всем федеральным министерствам и агентствам, представительство Короны по гражданским делам в судах общей юрисдикции и перед административными трибуналами, по проектам законов и обеспечение других юридических потребностей федеральных министерств и агентств.

У министра имеется заместитель, который консультирует министра и обеспечивает поддержку его действиям и выступает как главный посредник между политиками и карьерным чиновничеством в выполнении политических и административных функций правительством. Министерство юстиции относится к числу «среднеразмерных» министерств, в котором занято около 4800 служащих. Из них около половины являются юристами.

Министерство обеспечивает юридическое обслуживание правительства на основе «направлений». В настоящее время существует шесть направлений по юридическому обслуживанию правительства, министерств и агентств: направление по юридическому обслуживанию правительства в целом и Министерства юстиции; направление по юридическому обслуживанию отношений коренных народов; законодательное регулирование отношений бизнеса; юридическое обеспечение деятельности федеральных агентств; общественная безопасность, оборона и иммиграция; налоговое законодательство. Реализацию указанных направлений министерство осуществляет через многочисленные местные юридические подразделения, специализированные отделы Министерства юстиции и сети подразделений в 6 региональных управлениях по всей стране.

Прокуратура Федеративной Республики Бразилия

Избрание в качестве предмета рассмотрения прокуратуры Федеративной Республики Бразилия (ФРБ) определяется ее особым местом в системе органов государственной власти: ни к одной из ветвей государственной власти прокуратура ФРБ не относится. Это тем более важно, что фактически аналогичное положение занимает в системе государственных органов и прокуратура России.

Другой особенностью прокуратуры ФРБ является то, что она, по терминологии упоминавшегося выше Ал.А. Мишина, «входит в состав конституционных институтов». Иначе говоря, организация и деятельность прокуратуры достаточно полно урегулированы в Конституции Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. (секция I главы IV, ст. 127—130). В соответствии с положениями ст. 127 прокуратура (Ministerio Publico) ФРБ является постоянно

действующим независимым институтом, обязанностью которого является осуществление юрисдикционной функции государства. На прокуратуру возложена также защита правового порядка, демократического режима неприкосновенности социальных и личных интересов. Поэтому прокурор обязан не только осуществлять уголовное преследование по уголовным делам, но и, если в ходе судебного процесса он убедится в невинности ответчика, обращаться к судье с просьбой о его оправдании. Прокуратуре ФРБ принадлежит «функциональная и административная автономия».

Систему прокуратуры ФРБ можно представить в виде двух звеньев: прокуратура Союза и прокуратуры штатов. Высшим звеном является прокуратура Союза, которая состоит из: федеральной прокуратуры; прокуратуры по трудовым делам; военной прокуратуры; прокуратуры федерального округа и территорий. Прокуратура представляет собой единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором.

Прокуратура Союза возглавляется Генеральным прокурором ФРБ, который назначается на должность Президентом ФРБ с согласия абсолютного большинства Федерального сената сроком на два года. Указанный срок может быть возобновлен. При этом к кандидату на должность Генерального прокурора ФРБ предъявляются следующие требования: он должен быть профессиональным членом прокуратуры, иметь возраст старше 30 лет. (п. «е» ч. III ст. 52 Конституции).

Генеральный прокурор ФРБ может быть отстранен от должности Президентом ФРБ после предварительной санкции абсолютного большинства членов Федерального сената ФРБ. Принятие абсолютным большинством голосов тайным голосованием официальной отставки со своего поста Генерального прокурора ФРБ до окончания срока его полномочий находится в исключительной компетенции Федерального сената (ч. XI ст. 52). В отношении Генерального прокурора ФРБ может быть проведен судебный процесс и осуждение за преступление, квалифицируемое как злоупотребление властью, что является исключительной компетенцией Федерального сената ФРБ (ч. II ст. 52). В отношении правонарушений общеуголовного характера, совершенных Генеральным прокурором ФРБ, «начинается процесс и выносится решение по первой инстанции» Федеральным верховным судом ФРБ (п. «в» ч. 1 ст. 102).

Прокуроры штатов, федерального округа и территорий назначаются из числа профессиональных членов прокуратуры «главой исполнительной власти» по представлению соответствующего генерального прокурора сроком на два года. При этом допускается возможность его переназначения один раз на тот же срок. Организа-

ция, полномочия и статус прокуратур Союза, штатов устанавливаются «дополняющими законами Союза, штата».

Конституция ФРБ закрепляет также правовые гарантии прокуроров: пожизненное нахождение в должности после двухлетнего пребывания в ней; отстранение от должности может быть проведено только в результате вступления в силу окончательного обвинительного приговора суда; несменяемость, за исключением оснований публичного характера и вынесения решения коллегиальным органом прокуратуры путем голосования двух третей его членов; заинтересованное лицо обладает полным правом на защиту; несокращаемость денежного содержания.

Прокурорам запрещено: получать гонорары, выплаты по процентам или процессуальные судебные издержки; осуществлять полномочия адвоката; заниматься предпринимательской деятельностью; осуществлять какие-либо иные полномочия, кроме «одной функции судьи»; заниматься политической деятельностью, осуществлять юридическое представительство и консультирование по правовым вопросам публичных учреждений.

В соответствии со ст. 129 Конституции ФРБ «институциональными функциями» прокуратуры являются: исключительное право возбуждения уголовных дел; надзор за действительным соблюдением органами публичной власти и службами, с ней связанными, прав и принятие необходимых мер для их обеспечения; проведение расследований в гражданской области и предъявление гражданских исков в целях охраны государственного и общественного достоинства, окружающей среды и других общих и коллективных интересов; предъявление исков о неконституционности (об этом также говорится в ст. 103) или внесение представлений о вмешательстве Союза и штатов; юридическая защита прав и интересов индейского населения; представление официальных уведомлений при осуществлении административных процедур с требованием представления информации и документов для расследования согласно предписаниям соответствующего дополняющего закона; осуществление внешнего контроля за деятельностью полиции; требование представления средств для расследования и предложений о расследовании полицией. Приведенный перечень функций не является исчерпывающим. Кроме того, несмотря на наличие у прокуроров соответствующих полномочий, они ведут следствие только по крупным уголовным делам, обычно связанным с правонарушениями, совершенными полицией или государственными должностными лицами. Функции прокуратуры могут осуществляться только ее профессиональными членами, которые должны проживать в округе их назначения.

Прокуроры состоят также при Счетном трибунале Союза и счетных трибуналах штатов.

17.2. Особенности деятельности прокуратур ведущих европейских государств (Франции, Германии, Испании, Италии)

Анализ законодательства и юридической литературы, проведенный в главе 2 учебника, позволяет сделать вывод, что на возникновение российской прокуратуры определенное воздействие оказало заимствование европейского опыта. В первую очередь это относится к Франции и Германии. Именно во Франции еще в начале XII в. впервые была учреждена прокуратура как государственный орган, предназначенный для надзора за исполнением законов. Данное обстоятельство и побудило нас рассмотреть организацию и деятельность прокуратур таких европейских государств (Французской Республики, Федеративной Республики Германия¹, Королевства Испании, Итальянской Республики).

Прокуратура Французской Республики

По классификации, предложенной некоторыми авторами, прокуратура Франции, как и ранее рассмотренная прокуратура США, отнесена к группе стран, в которых она включена в состав Министерства юстиции, т.е. отнесение ее к органам исполнительной ветви власти². По нашему мнению, положение прокуратуры Франции в системе государственных органов, выражаясь словами Ф.-К. Шредера, «амбивалентно», иначе говоря, двойственно. Прокуратуру во Франции нельзя однозначно отнести только к органам исполнительной власти или только к органам судебной власти. Поскольку прокуратура представляет собой централизованную структуру, находящуюся под руководством министра юстиции, одновременно при каждом апелляционном суде имеется генеральный прокурор со своими помощниками. В отличие от США, где генеральный прокурор является одновременно и министром юстиции, во Франции

¹ Обращаем внимание читателей на то, что в соответствии с соглашением между Министерством иностранных дел РФ и Министерством иностранных дел ФРГ от 19 декабря 1995 г. и на основании экспертного заключения Института русского языка РАН им. В.В. Виноградова слово «Германия» в наименовании государства «Федеративная Республика Германия» не склоняется.

² См.: *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран: Общая часть. С. 785; *Боботов С.В.* Правосудие во Франции: Учеб. пособие. М.: ЕАВ, 1994. С. 150.

генеральный прокурор находится в непосредственном подчинении министра юстиции. Нет оснований и для того, чтобы рассматривать прокуратуру в качестве самостоятельного государственного органа, ибо в Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. содержатся лишь отдельные положения о прокуратуре в разделе VIII «О судебной власти» (ст. 64—66) и в разделе IX «Высокая палата правосудия» (ст. 67—89).

Генеральный прокурор при Кассационном суде (высшее звено) одновременно является Генеральным прокурором при Верховном Суде, «призванным осуществлять политическое правосудие, то есть судить о том, не противоречат ли действия Президента Республики и министров интересам государства»¹. Под его надзором находятся все должностные лица судебной полиции; он лично или через своих заместителей поддерживает обвинение во всех судах. Республиканские прокуроры (название прокуроров низшей инстанции) находятся при исправительных трибуналах и поддерживают обвинение по всем подведомственным им уголовным делам. Более подробно о функции уголовного преследования изложено в упоминавшейся выше публикации С.В. Боботова², к которой и отсылаем читателя.

Правовой статус должностных лиц прокуратуры близок к статусу судейского корпуса (обе эти категории именуются магистратами). Те и другие получают одинаковую подготовку и в ходе своей карьеры нередко переходят из судов в прокуратуру и обратно.

Система судов общей юрисдикции Франции представляет собой четыре звена: трибуналы малой инстанции (малого процесса) как низовое звено, трибуналы большой инстанции (большого процесса), апелляционные суды, Кассационный суд Франции. Прокуроры состоят при судах трех звеньев (за исключением судов низшего звена, где состоят полицейские комиссары): прокурор республики — при трибуналах большой инстанции, а Генеральный прокурор — при апелляционных судах и при Кассационном суде Франции.

Прокуратура при Кассационном суде включает: Генерального прокурора при Кассационном суде; Генеральный секретариат; Первого генерального адвоката; Службу связи и информации; Главного секретаря, Секретаря по особым делам, Секретаря службы по уголовным делам, Секретаря службы по гражданским делам, Бюро правовой помощи; 21 генерального адвоката для поддержания обвинения в подразделениях Кассационного суда. Секретариат и кан-

¹ См.: *Ардан Филипп*. Франция: государственная система / Пер. с фр. Л.С. Филипповой. М.: Юридическая литература, 1994. С. 162.

² См.: *Боботов С.В.* Указ. соч. С. 131—188.

целярия Кассационного суда являются общими и для Кассационного суда, и для прокуратуры.

Аналогично устройство прокуратуры и при апелляционных судах.

Гарантией качественного подбора кадров и последующей деятельности прокуратуры служат положения ст. 65 Конституции Французской Республики о Высшем совете магистратуры, возглавляемом Президентом Французской Республики. Он состоит из двух палат («formations»), одна из которых «имеет юрисдикцию в отношении прокуроров». Палата, компетентная в отношении прокуроров, включает Президента Французской Республики, министра юстиции, пять прокуроров, одного судью, государственного советника и трех лиц, не входящих ни в состав Парламента, ни в органы судебной власти и назначаемых соответственно Президентом Французской Республики, председателями Национального Собрания и Сената. Палата Высшего совета магистратуры, компетентная в отношении прокуроров, дает свое заключение при назначениях, касающихся прокуроров, за исключением назначаемых на должность в Совете министров. Палата дает свое заключение о дисциплинарных санкциях в отношении прокуроров. В этом случае председательствует Генеральный прокурор при Кассационном суде. Части 3 и 4 ст. 68-2 Конституции Французской Республики предусматривают правомочие Генерального прокурора при Кассационном суде о представлении соответствующего заключения комиссии по жалобам на рассмотрение Суда Республики.

Прокуратура Федеративной Республики Германия

В ФРГ структура прокуратуры строится с учетом двух важнейших факторов: федеративной формы государственного устройства Германии и связанной с ней судебной системой. В связи с этим можно говорить о федеральной прокуратуре, возглавляемой Генеральным федеральным прокурором, назначаемым Президентом ФРГ с согласия Бундесрата и прокуратурах земель, общее руководство которыми осуществляют министры юстиции земель. Федеральная прокуратура при Федеральном суде ФРГ с Генеральным прокурором во главе включает 80 федеральных прокуроров; прокуратуры земель — при 25 верховных судах земель и прокуратуры при 116 судах второй инстанции. При участковых судах прокурорские задачи выполняются прокуратурой вышестоящего суда земли.

Поскольку прокуратура в Германии в основном выполняет задачи предъявления обвинения в судах и осуществления обвинения во время судебных разбирательств, ее структура объединена со структурой судов и вследствие этого урегулирована в законе о судо-

устройстве (§ 141—152). Судебная система в ФРГ состоит из участковых судов (рассматривают незначительные уголовные дела), ландгерихтов (судов земель) (рассматривают уголовные дела по более тяжким преступлениям и производят обжалование приговоров судов первой инстанции в форме кассационных жалоб), верховных судов земель (рассматривают определенные, отдельно взятые уголовные дела по политическим преступлениям и производят процедуру пересмотра приговоров судов второй инстанции по кассационным жалобам) и Федерального суда (производит процедуру пересмотра приговоров судов второй инстанции и верховных судов земель в первой инстанции).

Организация прокуратуры соответствует, таким образом, организации судов. Тем не менее суды и прокуратура выполняют свои задачи независимо друг от друга. Независимость судей в ФРГ возведена в конституционный принцип (п. 1 ст. 97 Основного закона). Относительно прокуратуры § 150 Закона о судеустройстве определяет, что она осуществляет свои задачи независимо от судов.

В отличие от судей прокуроры в ФРГ являются чиновниками. Поэтому наряду с особыми предписаниями Закона о судеустройстве в отношении федеральных прокуроров действует Закон о федеральных чиновниках, в отношении прокуроров земель — законы о чиновниках земель. Параграф 122 немецкого Закона о судьях дополняет положения Закона о федеральных чиновниках относительно прокуроров несколькими принципами, действующими в отношении судей: прокуроры должны иметь способность занимать должность судьи и подчиняются при дисциплинарном производстве дисциплинарным судам для судей. Жалованье прокуроров такое же, как и у судей, т.е. немного выше, чем у государственных служащих высшего ранга. Все это показывает, что прокуроры — чиновники, но чиновники особого рода.

Как чиновники федеральные прокуроры назначаются на должность по предложению федерального министра юстиции с согласия бундесрата, т.е. палаты земель немецкого парламента, федеральной президентом (§ 149 Закона о судеустройстве). Назначение остальных прокуроров вменяется в обязанность согласно законам о чиновниках земель федеральному правительству, премьер-министрам земель или министрам юстиции земель. Отстранение от должности, как и назначение на должность, входит в компетенцию тех же инстанций (см., например: § 33 Федерального закона о федеральных чиновниках).

Надзор за деятельностью прокуроров и руководство ими возлагаются: относительно федеральных прокуроров — на Генерального

прокурора ФРГ, а относительно него — на федерального министра юстиции; относительно прокуратур при судах второй инстанции — на руководящих прокуроров земель и генеральных прокуроров, стоящих во главе прокуратур при верховных судах земель; относительно прокуратур при верховных судах земель — также на соответствующих генеральных прокуроров и министров юстиции земель.

Впрочем, полномочия по надзору и вынесению распоряжений в сфере прокурорской деятельности ограничены. Поскольку в уголовно-процессуальном праве ФРГ существует положение об обязанности предъявления обвинения при наличии достаточно обоснованного подозрения в совершении преступления (за исключением «незначительной вины» или «незначительной тяжести вины»), а также о запрете преследования невиновных (§ 344 и 345 Уголовного кодекса ФРГ), право давать указания имеется у прокуратуры только в рамках той свободы вынесения распоряжений, которая определена названными положениями.

Положение прокуратуры в системе государственных органов в соответствии с этим амбивалентно (двойственно). Прокуратура не осуществляет судопроизводства, этим самым она сохраняет свою принадлежность к исполнительным органам. С другой стороны, она участвует в судопроизводстве и должна выяснять обстоятельства дела в пользу обвиняемого (п. 2 § 160 Уголовно-процессуального кодекса ФРГ). Поэтому немецкие праведы сталкиваются с трудностями при соотношении прокуратуры с одной из ветвей государственной власти. Некоторые говорят о «промежуточной роли», «двойственной роли», «переходном положении» прокуратуры. Другие исходят из особой государственной функции «отправления правосудия». Сюда причисляются те действия, которые не относятся к судопроизводству, но состоят с ним в тесной связи, например деятельность судебных исполнителей и сотрудников судов на уровне ниже судей. К органам, осуществляющим такое «отправление правосудия», относят и прокуратуру.

В отличие от социалистических стран и современной России в ФРГ нет отрасли права «организация и деятельность прокуратуры». Это основано на том, что функции прокуратуры относительно названных правовых систем сильно сокращены или, наоборот, названные правовые системы полномочия прокуратуры сильно расширили. В немецкой юриспруденции, на лекциях и в учебниках высших учебных заведений, готовящих праведов, прокуратура рассматривается в составе уголовно-процессуального и судостроительного права.

Задачей прокуратуры является, прежде всего, проверка подозрения в совершении наказуемого деяния (дознание). Для этого про-

кура тура может вызывать и допрашивать обвиняемых, свидетелей и экспертов (§ 161a, 163a УПК ФРГ). Большинство мер по дознанию и процессуальному обеспечению (предварительный арест, обыск, конфискация, медицинское обследование) и мер по осуществлению надзора (прослушивание телефонных переговоров, тайная запись разговоров, использование секретных агентов) могут, правда, быть предписаны только судьей вследствие того, что они являются посягательством на основные права граждан. При угрозе успешному проведению мероприятия в результате промедления прокуратур также может дать распоряжение на его осуществление. В этом случае требуется дополнительное подтверждение судьи (§ 98, 98b, 100b, 100d, 110, 110b, 128 УПК ФРГ).

В случае подтверждения достаточного подозрения в совершении наказуемого деяния прокуратуре вменяется в обязанность предъявление обвинения в суде. Впрочем, с 1923 г. в целях разгрузки судов полномочие немецкой прокуратуры прекращать процесс без предъявления обвинений, при подозрении в совершении определенных деяний было расширено. Сначала, в 1924 г., это стали допускать только при наличии незначительной вины и с согласия суда. Это регулирование было образцом для соответствующего регулирования в России, и в 1926 г. оно было включено в российский УК и в качестве так называемого «материального определения преступления». Позже это полномочие немецкой прокуратуры было распространено на так называемую «относительную малозначительность», т.е. на те деяния, которые наряду с другими деяниями обвиняемого при вынесении наказания имели бы не особо важное значение. Это создавало огромное облегчение деятельности судей (а также прокуратур), так как они могли концентрироваться при частых кратных деяниях обвиняемого на самых значимых из них. В 1975 г. полномочие немецкой прокуратуры по прекращению судебного разбирательства было еще раз значительно расширено. Оно было распространено на все «нетяжкие» преступления. При малозначительных преступлениях это полномочие прокуратура смогла осуществлять и без согласия суда (§ 153, 153a УПК ФРГ). Прекращение уголовного дела прокуратурой, несмотря на подозрение в совершении наказуемого деяния, осуществляется в 26% всех случаев.

Если прокуратура предъявляет обвинение, то ей вменяется в обязанность представление его в судебном разбирательстве. При этом она, прежде всего, может ходатайствовать о предоставлении доказательств (§ 243 УПК ФРГ). В заключительной речи прокурор должен дать свою оценку доказательств и ходатайствовать об определенном размере наказания. После вынесения приговора прокура-

тура может обжаловать приговор (§ 296 УПК ФРГ). Согласно п. 2 § 296 УПК ФРГ немецкая прокуратура может обжаловать приговор в пользу осужденного. Это положение должно выражать объективную непредвзятую позицию прокуратуры; правом обжалования приговора суда в пользу обвиняемого прокуратура пользуется, однако, очень редко.

Кроме того, прокуратура руководит исполнением наказания (это определено в п. 1 § 451 УПК ФРГ). Понятие «исполнение наказания» включает в себя помимо наказаний и прочие санкции, которые уголовные суды выносят через приговор (например, меры исправления и безопасности, конфискации предметов). Если приговор вступил в силу (§ 449 УПК ФРГ), то прокуратура как орган исполнения наказаний принимает все меры, необходимые для исполнения приговора. Сюда относится, помимо всего прочего, определение размера наказания, вызов для начала отбытия наказания, при необходимости арест осужденного, взыскание денежного штрафа. Фактическое осуществление лишения свободы не входит в задачу исполнения наказания прокуратуры, а является компетенцией органов исполнения наказания, которые подчинены министрам юстиции федеральных земель.

Для того чтобы более четко определить задачу прокуратуры как органа преследования, она недавно была освобождена от полномочий по возбуждению ходатайства об установлении опеки и о признании брака недействительным. Помимо уголовного преследования прокуратура имеет лишь право ходатайствовать об объявлении или отмене соответствующего заявления о гибели без вести пропавших лиц. Прокуратура также предъявляет претензии от имени государства на возмещение ущерба в уголовном процессе. Органы прокуратуры при верховных судах земель также отвечают за преследование нарушений обязанностей адвокатов в судебном разбирательстве с участием адвокатов.

Генеральный прокурор при Федеральном суде ФРГ руководит Федеральным централизованным органом судебной статистики.

Прокуратура Королевства Испания

В Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 г., так же как и в Конституции России, прокуратуре посвящена лишь одна статья. Правда, в отличие от российской Конституции в Конституции Королевства Испания прокуратура упоминается и в иных статьях (например, в ст. 126 и 127). Причем прокуратура Испании (как российская прокуратура) в соответствии с Конституцией Королевства Испания юридически включена в систему органов судебной власти (раздел VI «О судебной власти», ст. 117—127).

Вероятно, данное обстоятельство послужило основанием для Ал.А. Мишина чтобы отнести прокуратуру Испании ко «второй группе стран», «где прокуратура включена в состав судейского корпуса (магистратуры) и находится при судах».

Статья 124 Конституции установила, что прокуратура независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц, а также наблюдать за независимостью судов и защищать в них общественные интересы. Эта норма дает ей право не только осуществлять уголовное преследование в суде от имени государства, но и выступать с гражданскими исками.

Кроме того, в этой же статье Конституции установлено, что прокуратура осуществляет свои функции через свои собственные органы в соответствии с принципами единства действия, иерархической соподчиненности и во всех случаях на основе законности и беспристрастности. Помимо этого, в соответствии с Органическим законом от 6 апреля 1981 г. о Народном защитнике, при рассмотрении жалоб и расследовании преступлений Генеральный прокурор взаимодействует с Народным защитником.

Генеральный прокурор Испании назначается Королем Испании по предложению Правительства Испании и по выслушивании мнения Генерального совета судебной власти. В иерархии должностных лиц органов судебной власти Генеральный прокурор Испании занимает место после Председателя Верховного трибунала Испании.

Прокуратура Испании имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия (но не отправлять его) в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц, а также наблюдение за независимостью судов и защиты в них общественных интересов. В этих целях она участвует не только в работе судов общей юрисдикции, включая и Верховный Суд, но и в работе Конституционного Суда (см.: Органический закон от 3 октября 1979 г. о Конституционном Суде)¹.

Прокуратура осуществляет надзор за деятельностью судебной полиции при расследовании правонарушений, раскрытии преступлений и аресте правонарушителей (ст. 126). С 1995 г. в составе Генеральной прокуратуры действует Специализированная прокуратура

¹ См.: *Испания*. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982. С. 129—130, 134.

по борьбе с экономическими преступлениями, связанными с коррупцией.

Ряд положений Конституции Королевства Испания являются бланкетными нормами. В частности, п. 3 ст. 124 предусматривает для регулирования органического статуса прокуратуры специальный закон. Таковым является Закон 1981 г. № 50, которым утвержден Органический устав Прокуратуры («Ministerio Fiskal»). Другая бланкетная норма Конституции Королевства Испания (п. 1 ст. 127) указывает на специальный закон, которым устанавливаются система и условия профессиональных объединений прокуроров.

Прокуратура Испании состоит при всех судах (трибуналах) — от Верховного трибунала до провинциальных. В систему прокуратур включается и специальная прокуратура для предупреждения и давления незаконного оборота наркотиков. Прокуратура также состоит при Счетном трибунале.

Прокуратура Итальянской Республики

В отличие от Конституции Королевства Испания в Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. нет норм, специально посвященных прокуратуре. Прокуратура (или ее должностные лица) лишь упоминается в отдельных статьях Конституции Итальянской Республики (ст. 104, 107, 112). В соответствии со ст. 104 Конституции Итальянской Республики Генеральный прокурор Кассационного суда по праву входит в Высший совет магистратуры. На прокуроров распространяются гарантии, установленные законом о судоустройстве (ч. 3 ст. 107). Представляет интерес положение, закрепленное в ст. 112 Конституции Итальянской Республики, об обязанности прокуратуры («Ministero Pubblico») осуществлять уголовное преследование. Это означает, что в Италии прокурор в отличие от прокуроров в других государствах (например, Федеративной Республики Бразилия, ФРГ) не вправе отказаться от обвинения. Более того, в соответствии с законом о судоустройстве представитель прокуратуры участвует во всех судебных заседаниях по уголовным делам, а в случаях, установленных законом, и по гражданским делам. В его отсутствие заседание не может состояться.

Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор, назначаемый президентом по предложению правительства сроком на 5 лет. Руководящим органом Генеральной прокуратуры является Высший совет прокуратуры, осуществляющий административные и дисциплинарные полномочия.

Генеральные прокуроры при Кассационном и апелляционных судах, республиканские прокуроры при трибуналах представляют со

своими сотрудниками иерархически организованную систему, которая функционирует под эгидой министра юстиции. Представители прокуратуры выступают в судах также при рассмотрении некоторых гражданских дел (например, при любом разбирательстве в Кассационном суде, при спорах о детях, о признании недееспособности и др.).

Каждый прокурор является членом судейского корпуса. Прокуроры назначаются Верховным советом судей. Назначаются они пожизненно и могут быть судьями, и наоборот, судьи могут работать на прокурорских должностях. Между прокурорами разных рангов не существует строгой иерархической зависимости. Каждый прокурор в пределах своей компетенции независим и пользуется автономией. Прокуроры не имеют дискреционного права. Принцип законности требует обязательного преследования судебным порядком. Решение о мерах принуждения принимает следственный судья, если дело не является слишком срочным. Когда следствие завершено, прокурор передает дело судье предварительного слушания, который решает, достаточно ли доказательств для выдвижения обвинения. Фактически прокуроры осуществляют свои досудебные функции под контролем суда.

Полномочия и прерогативы итальянской прокуратуры в суде выглядят усеченными по сравнению с аналогичными полномочиями в ряде других европейских стран. Помимо того что прокуратура в Италии не имеет полномочий отказаться от обвинения, просьба прокурора, обращенная к суду о вынесении подсудимому оправдательного приговора, для судьи не имеет существенного значения. Судья может согласиться или не согласиться с прокурором, оценив при этом всю совокупность доказательств. Прокуратуру в Италии скорее принято считать «органом правосудия», а не стороной в уголовном процессе, поскольку прокурор обязан в ходе предварительного следствия получить все доказательства как оправдательного, так и обвинительного характера.

Судебная система Италии включает суды общей юрисдикции, административные суды и военные трибуналы. В системе судов общей юрисдикции высшим звеном является Кассационный суд, включающий около 300 магистратов, в том числе Генерального прокурора и его заместителей.

Вопросы для самоконтроля

1. Правомерно ли отождествление понятий «прокуратура США» и «атторнатура США»?
2. Какой орган возглавляет систему органов юстиции США?
3. Каков состав Министерства юстиции США?

4. Каков состав атторнетуры отдельных штатов США?
5. Каков характер связи между атторнетурами штатов и федеральной атторнетурой?
6. Какова правовая основа организации и деятельности Независимого прокурора в США?
7. Каковы полномочия Независимого прокурора в США?
8. Какой орган возглавляет систему органов прокуратуры Канады?
9. Каковы особенности организации прокуратуры в Канаде?
10. Что понимать под системой прокуратуры Федеративной Республики Бразилии?
11. Какие требования предъявляются к кандидату на должность Генерального прокурора Федеративной Республики Бразилии?
12. Каков порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Федеративной Республики Бразилии?
13. Каковы правовые гарантии прокуроров в Федеративной Республике Бразилии?
14. Какие функции осуществляет прокуратура Федеративной Республики Бразилии?
15. В чем двойственность положения прокуратуры Французской Республики в системе органов государственной власти?
16. Каковы состав и полномочия Высшего совета магистратуры Французской Республики?
17. Какие функции осуществляет прокуратура Французской Республики?
18. Каковы задачи прокуратуры Федеративной Республики Германия?
19. Какое место занимает прокуратура Королевства Испания в системе ее органов государственной власти?
20. Каковы задачи прокуратуры Королевства Испания?
21. Каков порядок назначения на должность Генерального прокурора Королевства Испания?
22. Какие функции осуществляет прокуратура Королевства Испания?
23. Каков состав Высшего совета магистратуры Итальянской Республики?

Модульная программа к главе 17
«Особенности деятельности прокуратур ведущих
американских и европейских государств»

Основные ха- рактеристики	Особенно- сти дея- тельности прокурату- ры США	Особен- ности дея- тельности проку- ратуры Канады	Особенности деятельности прокуратуры Федеративной Республики Бразилии	Особенности деятельно- сти проку- ратуры Французской Республики	Особенности деятельно- сти проку- ратуры ФРГ	Особенности дея- тельности проку- ратуры Королев- ства Испания	Особенности дея- тельности проку- ратуры Итальян- ской Республики
Понятие Значение Правовой статус Правовое обоснование							

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Глава 18

Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств

18.1. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики)

Под достаточно широко распространенным в литературе термином «страны Балтии»¹ обычно понимают три государства: Латвию, Литву и Эстонию, до 1990 г. входивших в состав СССР в качестве союзных республик.

Прокуратура Латвийской Республики

Конституцией Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. и вступившей в юридическую силу с 7 ноября 1922 г. Латвийская Республика (Латвия) провозглашена независимой демократической республикой. К числу органов государственной власти Конституцией Латвийской Республики отнесены следующие: Саэйма, которой (а также народу) принадлежит «законодательное право» (п. 5—34, 64); Президент государства (п. 35—54); Кабинет министров, состоящий из Президента министров и приглашенных им министров (п. 55—63); суды (п. 82—86) и государственный контроль, являющийся «независимым коллегиальным учреждением» (п. 87, 88). В приведенном исчерпывающем перечне государственных органов прокуратура не указана. Более того, в Конституции Латвийской Республики даже не упоминается термин «прокуратура». Однако это вовсе не означает,

¹ Данный термин можно определить, скорее, как географический. Его используют для подчеркивания исторической общности трех прибалтийских государств со «странами СНГ» в рамках единого и уже не существующего СССР. Какие-либо международно-правовые договоры об объединении трех указанных государств — Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики — как субъектов международного права до сих пор не приняты.

что прокуратура в Латвии отсутствует. Правовую основу организации и деятельности прокуратуры составляет Закон Латвийской Республики «О Прокуратуре» от 19 мая 1994 г.¹, с последующими изменениями и дополнениями (от 11 января 1996 г., от 23 мая 1996 г., от 2 апреля 1998 г., от 22 октября 1998 г., от 8 июня 2000 г.)².

С принятием указанного Закона утратил силу Закон Латвии «О прокурорском надзоре Латвийской Республики» 1990 г. (п. 4 «Переходные положения»). Помимо специального Закона источниками прокурорского права являются иные законы, а также иные нормативные правовые акты (ст. 3). Структурно Закон Латвийской Республики «О Прокуратуре» состоит из девяти разделов: первый раздел «Задачи, функции и принципы работы прокуратуры» (ст. 1—11); второй раздел «Полномочия прокурора» (ст. 12—21); третий раздел «Построение прокуратуры» (ст. 22—29); четвертый раздел «Прокуроры» (ст. 30—45); пятый раздел «Вспомогательный персонал прокуратуры» (ст. 46—49); раздел пятый А «Государственные инстанции, находящиеся под надзором прокуратуры» (ст. 49¹—49⁴); шестой раздел «Обеспечение деятельности прокуратуры» (ст. 50—51); седьмой раздел «Оплата труда и гарантии прокурора» (ст. 52—58); восьмой раздел «Символы прокуратуры» (ст. 59—63), а также включает «Переходные положения» (п. 1—4).

Прокуратура Латвии может быть представлена в виде *трех звеньев*: Генеральная прокуратура Латвии (высшее звено); прокуратуры судебных округов (промежуточное звено); прокуратуры районов (городов) как низовое звено (ст. 22). В систему прокуратуры включаются также специализированные прокуратуры. Высшим должностным лицом прокуратуры Латвии является **Генеральный прокурор Латвийской Республики**, который назначается на должность парламентом (такovým является Саэйма. — *Авт.*) по предложению Председателя Верховного суда Латвии (ст. 38).

В Законе достаточно детально урегулирован порядок освобождения от должности прокурора. Основания освобождения от должности можно типологизировать (классифицировать) на две группы: *некомпрометирующие* и *компрометирующие*. К первой группе, в частности, относятся: состояние здоровья, истечение срока полномочий и др. (ст. 39). Компрометирующие основания, в свою очередь, можно типологизировать на две группы: *обязательные* и *необязательные* (ст. 40). К обязательным основаниям, влекущим безусловное (без всяких исключений) освобождение от

¹ См.: *Latvijas Vestnesis*. 1994. 2 июня.

² См.: *Latvijas Vestnesis*. 1996. 19 января, 31 мая; 1998. 15 апреля, 4 ноября; 2000. 27 июня.

должности, относится, например, наличие приговора, вступившего в законную юридическую силу.

Верховный суд Латвии, окружные суды и районные (городские) суды осуществляют правосудие и составляют систему судов общей юрисдикции (п. 82 Конституции Латвийской Республики). В состав Генеральной прокуратуры Латвийской Республики входят департаменты и отделы, которые возглавляются «обер-прокурорами» (ст. 24 Закона). В департаментах и отделах состоят прокуроры. Прокуратуры судебных округов учреждаются Генеральным прокурором Латвии в соответствии с Законом Латвийской Республики «О судебной власти», что закреплено в ст. 26 Закона Латвии «О Прокуратуре». Районные (городские) прокуратуры также учреждаются Генеральным прокурором Латвии (ст. 27).

Положение о том, что прокурор независим от каких-либо иных органов государства и подчиняется только закону, закрепленное в п. 1 ст. 6 Закона, не позволяет однозначно определить место прокуратуры в системе органов государства. Проведенный анализ законодательства Латвийской Республики в большей мере свидетельствует о принадлежности прокуратуры Латвии к органам судебной власти.

В отличие от российского законодательства о функциях прокуратуры (комментарий его дан в главе 8 учебника) в Законе Латвии «О Прокуратуре» установлен исчерпывающий перечень *функций прокуратуры*. В соответствии со ст. 2 Закона таковыми являются:

- надзор за органами дознания и органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность;
- осуществление предварительного расследования, поддержание государственного обвинения; надзор за исполнением наказаний, защита законных интересов личности и государства;
- обращение в суд с иском;
- принятие участия в рассмотрении уголовных дел в судах.

При осуществлении функции обращения в суд с иском Генеральный прокурор Латвии наделен «правом подачи заявления о возбуждении дела о соответствии законов Конституции... о соответствии подписанных или заключенных Латвией международных договоров Конституции... а также о соответствии решений Сээймы Конституции и другим законам», что закреплено в п. 5 ч. 1 ст. 17 Закона Латвии «О Конституционном Суде» от 14 июня 1996 г., с изменениями от 11 сентября 1997 г.

Прокуратура Литовской Республики

Конституцией Литовской Республики от 25 октября 1992 г. Литовская Республика (Литва) провозглашена независимой демокра-

тической республикой. Государственная власть в Литве осуществляется Сеймом, Президентом и Правительством, Судом (ст. 1 и 5). В главе 9 «Суд» (ст. 109—118) Конституции Литовской Республики непосредственно прокуратуре посвящена ст. 118. На *прокуратуру Литовской Республики* возложены:

- поддержание государственного обвинения по уголовным делам;
- производство уголовного преследования;
- контроль за деятельностью органов дознания. Предварительное следствие проводится следователями.

Порядок назначения прокуроров и следователей, их полномочия устанавливаются специальным законом.

Прокуратура Эстонской Республики

В отличие от вышеназванных прибалтийских государств Конституцией Эстонской Республики (Эстонии) от 28 июня 1992 г. предусмотрены иные органы (должностные лица) по осуществлению полномочий прокуратуры. О прокуратуре в Конституции Эстонской Республики, разумеется, ничего не сказано. Надзор «за соответствием правовых актов законодательной и исполнительной государственной власти и местного самоуправления Конституции и законам» возложен на *Канцлера юстиции Эстонии* (ст. 139—145 главы 12 Конституции Эстонской Республики). Канцлер юстиции Эстонии назначается на должность Государственным Собранием, которому принадлежит законодательная власть. Предложение о назначении на должность Канцлера юстиции Эстонии вносит Президент Эстонской Республики в Государственное Собрание Эстонской Республики (ст. 77). Канцлер юстиции Эстонии может быть отстранен от должности только по решению суда. Срок полномочий Канцлера юстиции Эстонии составляет семь лет. Канцлер юстиции Эстонии может быть привлечен к уголовной ответственности только по представлению Президента Эстонии с согласия большинства членов Государственного Собрания Эстонии.

Помимо надзора Канцлер юстиции Эстонии осуществляет «анализ предложений, внесенных ему в целях изменения законов, а также предложений, касающихся работы государственных учреждений, и в случае необходимости представляет Государственному Собранию доклад» (ч. 3 ст. 139). Если Канцлер юстиции Эстонии приходит к выводу, что правообразующий акт законодательной или исполнительной власти либо местного самоуправления противоречит Конституции Эстонской Республики или иному закону, он предлагает органу, принявшему этот нормативный

правовой акт, привести его в 20-дневный срок в соответствие с Конституцией Эстонской Республики или иным законом. В случае неприведения нормативного правового акта в соответствие с Конституцией Эстонской Республики или иным законом в указанный срок Канцлер юстиции Эстонии «входит в Государственный суд с представлением признать этот акт недействительным» (ст. 142).

Государственный суд Эстонии является высшей судебной инстанцией и высшим звеном «системы судопроизводства» (ст. 148, 149). Он «признает недействительным любой закон или иной правовой акт, если он противоречит положениям и смыслу Конституции» (ч. 2 ст. 152). Канцлер юстиции Эстонии может «с правом слова участвовать в заседаниях Государственного Собрания и Правительства» (ч. 2 ст. 141). Правительству Эстонской Республики принадлежит «исполнительная государственная власть» (ст. 86). Заседания Правительства Эстонской Республики закрытые, если оно «не решит иначе» (ч. 1 ст. 96). Канцлер юстиции Эстонии правомочен входить в Государственное Собрание Эстонской Республики с предложением «о привлечении к уголовной ответственности члена Государственного Собрания, Президента республики, члена Правительства, государственного контролера, председателя Государственного суда» (ч. 3 ст. 139). На Канцлера юстиции Эстонии возложена обязанность представить один раз в год Государственному Собранию Эстонской Республики «обзор соответствия правообразующих актов законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления Конституции и законам» (ст. 143).

Порядок деятельности Канцлера юстиции Эстонии устанавливается специальным законом (ст. 144 Конституции Эстонской Республики). Таковым является Закон Эстонии «Об организации деятельности Канцлера юстиции» от 5 мая 1993 г. Статьей 2 этого Закона предусматривается, что Канцлер юстиции Эстонии является «независимым должностным лицом, осуществляющим контроль за соответствием правообразующих актов законодательной и исполнительной государственной власти и местных самоуправлений Конституции и законам». Правовой статус Канцлера юстиции Эстонии закреплен в главе II (ст. 12) Закона Эстонии «Об организации деятельности Канцлера юстиции».

18.2. Особенности деятельности прокуратуры Грузии

18 августа 2009 г. в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств (СНГ) была получена нота Министерства иностранных дел Грузии о прекращении действия в отношении этого государства Соглашения о создании Содружества Независимых Государств. Именно с указанной даты Грузия более не считается участником международной организации - Содружество Независимых Государств.

Лишь в Конституции Грузии от 24 августа 1995 г. *точно определено место прокуратуры Грузии в системе органов государственной власти*. В Грузии как демократической республике государственная власть осуществляется «на основе принципа разделения властей» (ст. 1 и 5 Конституции Грузии). Законодательную власть осуществляет парламент Грузии (ст. 48). Главой исполнительной власти является Президент Грузии, которому ответственно правительство (ст. 69 и 79). Судебная власть осуществляется «посредством конституционного контроля, правосудия и в установленных законом иных формах» (ст. 82).

Прокуратура Грузии является «учреждением судебной власти» (п. 1 ст. 91). Обращаем внимание: данное положение не согласуется с конституционным положением о том, что судебная власть «осуществляется только судами», закрепленным в п. 3 ст. 82 Конституции Грузии.

Прокуратура Грузии представляет единую централизованную систему. Высшим должностным лицом прокуратуры Грузии является *Генеральный прокурор Грузии*, который назначается на должность парламентом Грузии по представлению Президента Грузии. Генеральный прокурор Грузии может быть отстранен от должности путем импичмента. Основанием для возбуждения преследования в порядке импичмента могут быть: нарушение Конституции Грузии, государственная измена или совершение иного преступления. Право возбуждения вопроса об отстранении от должности Генерального прокурора Грузии принадлежит не менее 1/3 полного состава парламента Грузии (п. 1 ст. 64). Парламент Грузии состоит из 150 членов, избранных по пропорциональной системе, и 85 — избранных по мажоритарной системе (п. 1 ст. 49). Таким образом, в состав парламента Грузии входят 235 членов, 78 и более из которых вправе возбудить процедуру импичмента. Нижестоящие прокуроры назначаются Генеральным прокурором Грузии. Срок полномочий прокуроров составляет пять лет.

Прокуратура Грузии осуществляет «уголовно-правовое преследование, надзор за дознанием и исполнением наказания, а также поддерживает государственное обвинение» (п. 1 ст. 91).

Порядок деятельности прокуратуры Грузии определяется Органическим законом (п. 3 ст. 91 Конституции Грузии).

Таковым является Органический закон Грузии «О прокуратуре» от 21 ноября 1997 г., с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии со ст. 1 Органического закона прокуратура Грузии «является учреждением судебной власти». При определении перечня функций прокуратуры сталкиваешься с рядом трудностей: во-первых, фактическое отождествление понятий «задача» и «функция» в ст. 2 и, во-вторых, о функциях указано в различных частях этого Органического закона. Специально функциям прокуратуры посвящена глава III «Направления деятельности прокуратуры» (ст. 15—20). Итак, «направлениями деятельности прокуратуры» являются: «осуществление уголовного преследования» (ст. 15), «предварительное следствие» (ст. 16), «надзор за точным и единообразным исполнением закона органами дознания и оперативно-розыскными органами» (ст. 17), «надзор за точным и единообразным исполнением закона в местах содержания задержанных, предварительного заключения, в других местах ограничения свободы, а также при исполнении наказания и других мер принудительного характера, назначенных судом» (ст. 18), «прокурор как государственный обвинитель» (ст. 19), «координация борьбы с преступностью» (ст. 20). Анализ положений ст. 46, 47 и 48 данного Органического закона позволяет выделить соответственно еще три функции прокуратуры: «разработка единых форм статистического учета», «международные отношения прокуратуры» и «рассмотрение заявлений и жалоб в прокуратуре».

Глава IV «Прокурорские акты» (ст. 21—30) регламентирует «систему прокурорских актов» и порядок их применения. В частности, в ст. 21 Органического закона приведен исчерпывающий перечень видов «прокурорских актов»: «требование, представление, протест, постановление, согласие, жалоба, указание и информация». Как и в Законе Азербайджанской Республики «О прокуратуре», в аналогичном Органическом законе Грузии за деятельностью прокуратуры предусмотрены два вида контроля («парламентский контроль» — ст. 50 и «контроль Президента Грузии» — ст. 51) и два вида надзора («судебный надзор» — ст. 52 и «надзор за использованием государственных средств» — ст. 53).

Обращаем внимание читателей и на Закон Грузии «О порядке коммуникации с судьями общих судов» от 11 июля 2007 г., в соответствии с которым установлена ответственность работников про-

куратуры за нарушение запрета о недопустимости коммуникации с судьей (ст. 3 и 6)

18.3. Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств

Постановлением Верховного Совета РСФСР № 2015-1 от 12 декабря 1991 г.¹ был денонсирован Договор об образовании СССР. Также Постановлением ВС РСФСР № 2014-1 от 12 декабря 1991 г.² предусматривалось создание *Содружества Независимых Государств* (СНГ) было подписано Республикой Беларусь, РСФСР и Украиной, а впоследствии ратифицировано: Республикой Беларусь — 10 декабря 1991 г., РСФСР — 12 декабря 1991 г., Республикой Казахстан — 23 декабря 1991 г., Республикой Узбекистан — 4 января 1992 г., Республикой Армения — 18 февраля 1992 г., Республикой Молдова — 8 апреля 1994 г. Ныне в СНГ помимо названных государств входят также Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика (Кыргызстан), Республика Таджикистан. Всего в составе СНГ — 11 суверенных государств. Три прибалтийских государства — Латвийскую Республику, Литовскую Республику, Эстонскую Республику — в юридической литературе принято называть «странами Балтии»³.

В государствах, входящих в СНГ, имеются прокуратуры, правовое положение которых различно, на что, в частности, обращает внимание автор одного научного исследования — Ч.К. Болоева. По ее мнению, «вопрос о месте прокуратуры в государственном механизме однозначно не решен. Так, например, конституции России, Молдовы, Казахстана, Армении, Азербайджана и Грузии включают прокуратуру в главу о судебной власти. В Белоруссии, Узбекистане и Таджикистане прокуратура выделена в отдельную главу. И только в Киргизии прокуратура включена в главу об исполнительной власти». Болоева приходит к выводу, что «государственная власть в России и странах СНГ, осуществляемая на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, вовсе не исключает возможности существования иных функционально самостоятельных

¹ *Ведомости* СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 51. Ст. 1799.

² Там же. Ст. 1798.

³ См., например: *Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов*. Вып. 2. М.: Манускрипт, 1997. С. 54.

государственно-правовых институтов, ведь их наличие определяется реальными потребностями социальной жизни, необходимостью демократического контроля и «сдерживания» любой из указанных ветвей власти»¹.

Определение правового положения прокуратур стран СНГ и Балтии нами осуществлялось с *двумя целями*:

- 1) определить место прокуратур в системе органов государств;
- 2) определить объем полномочий прокуратур этих же государств.

Относительно прокуратуры Российской Федерации, как нам представляется, эти цели достигнуты. Что же касается прокуратур стран СНГ, то имеющийся материал позволяет это сделать на примере следующих государств.

Прокуратура Республики Беларусь

Конституцией Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. , с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г.², Беларусь провозглашена «унитарным демократическим социальным правовым государством», государственная власть в котором осуществляется «на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную», а государственные органы, ее составляющие, «самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга» (ст. 1 и 6). *Прокуратуре Республики Беларусь* посвящена отдельная глава 7 «Прокуратура» (ст. 125—128) и тем самым сохранена преемственность социалистических конституций (например, Конституции СССР 1977 г.).

Анализ конституционных положений не позволяет однозначно относить прокуратуру к самостоятельным органам государственной власти. Так, в соответствии со ст. 126 Конституции Республики Беларусь *Генеральный прокурор Беларуси* назначается Президентом Республики Беларусь, что является исключительным полномочием последнего (п. 11 ст. 84). При назначении на должность высшего должностного лица прокуратуры требуется согласие одной из палат парламента (Национального Собрания Республики Беларусь) — Совета Республики. Статьей 127 Конституции Республики Беларусь предусматривается подотчетность Генерального прокурора Беларуси Президенту Республики Беларусь. Несмотря на чрезвычайно широкие полномочия Президента Республики Беларусь во всех сферах деятельности рассматриваемого государства, Президент Республики

¹ *Болоева Ч.К.* Совершенствование деятельности государственного аппарата (по материалам Кыргызской Республики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8, 9.

² *Ведомости* ВС РБ. 1994. № 9. Ст. 144; *НРПА* РБ. 1999. № 1. 1/0.

Беларусь относится к органам исполнительной власти, которую и возглавляет¹.

Статья 128 Конституции Республики Беларусь закрепляет, что компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры «определяются законодательством». Специальным нормативным правовым актом является Закон Беларуси «О прокуратуре Республики Беларусь», принятый Палатой Представителей 11 апреля 2007 г. и одобренный Советом Республики 20 апреля 2007 г.² Прокуратура Республики Беларусь «единая и централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами» (ст. 1).

Прокуратура Беларуси осуществляет следующие *функции*: надзор, расследование преступлений, участие в рассмотрении дел судами, поддержание государственного обвинения (ст. 4 Закона Беларуси «О прокуратуре Республики Беларусь»). В свою очередь, прокурорский надзор подразделяется на пять видов:

- за исполнением законодательства;
- за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-разыскной деятельности;
- за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания; надзор за соответствием закону судебных постановлений, а также за соблюдением законодательства при их исполнении;
- за исполнением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера.

Прокуратура Беларуси, несмотря на продекларированную в Конституции Республики Беларусь независимость органов судебной власти, продолжает осуществлять надзор за их деятельностью, что противоречит положениям этой же Конституции.

Полномочия прокурора при осуществлении надзорной функции закреплены в ст. 26—35 Закона Беларуси «О прокуратуре Республики Беларусь». Отдельной главой предусматриваются «акты прокурорского надзора» (ст. 38—42). Законом предусмотрены следующие виды этих актов: *представление, протест, постановление, предписание, официальное предупреждение*.

¹ На это же указывает и Б.Г. Манов (см.: *Конституции государств — участников СНГ*. М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1999. С. 115).

² *НРПА* РБ. 2007. № 119. 2/1317.

Законодательством о прокуратуре Беларуси являются также кодифицированные акты (Уголовный кодекс, Таможенный кодекс Беларуси и др.). Так, в ст. 407 УК Беларуси, принятого Палатой Представителей 2 июня 1999 г.¹, предусмотрена уголовная ответственность лиц за умышленное разглашение данных дознания, предварительного следствия или закрытого судебного заседания без разрешения прокурора. В соответствии со ст. 296 ТК Беларуси, принятого Палатой Представителей 7 декабря 2006 г. и вступившего в юридическую силу с 1 июля 2007 г.², «обо всех случаях вхождения в помещения и на территории с пресечением сопротивления и вскрытием запертых помещений таможенные органы уведомляют прокурора в течение двадцати четырех часов».

Законодательством о прокуратуре Беларуси являются и указы Президента Республики Беларусь, перечень которых приведен в одном из сборников, составленном учеными, однако считающимся «официальным изданием актов Президента Республики Беларусь»³.

Прокуратура Украины

В соответствии с п. 14 ст. 92 Конституции Украины, принятой Верховной Радой 28 июня 1996 г. (в ред. от 8 декабря 2004 г.)⁴, «организация и деятельность прокуратуры» определяются «исключительно законами Украины» (а не подзаконными нормативными правовыми актами, как это допускается в Республике Беларусь). Прокуратуре посвящен раздел VII (ст. 121—123) Конституции Украины, что побудило одного из практических работников Украины сделать, по его мнению, «единственный вывод» о прокуратуре Украины как о самостоятельной ветви государственной власти⁵.

Прокуратура Украины составляет единую систему и возглавляется *Генеральным прокурором Украины*. Высшее должностное лицо прокуратуры Украины назначается на должность и освобождается от должности Президентом Украины с согласия единственного органа законодательной власти в Украине — парламента (Верховной Рады Украины). Верховная Рада Украины (независимо от волеизъявления Президента Украины) может выразить недоверие Гене-

¹ *Ведомости* Национального Собрания РБ. 1999. № 24. Ст. 420.

² *НРПА* РБ. 2007. № 17. 2/1301.

³ См.: *Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь. 1994—1998 гг.* / Под ред. А.Л. Пласковицкого. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999. С. 212—214.

⁴ *Ведомости* Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵ См.: *Косюта М.* Независимость прокуратуры и прокурора: сущность и гарантии // *Законность*. 2001. № 2. С. 48.

ральному прокурору Украины, что влечет его отставку (вероятно, безусловную). Срок полномочий Генерального прокурора Украины — пять лет.

Прокуратура Украины осуществляет следующие *функции*: поддержание государственного обвинения в суде; представительство интересов гражданина или государства в суде; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан (ст. 121). Считаю необходимым обратить внимание читателей на п. 9 раздела XV «Переходные положения», закрепивший в Конституции Украины положение о том, что прокуратура Украины «продолжает выполнять в соответствии с действующими законами функцию надзора за соблюдением и применением законов и функцию предварительного следствия — до введения в действие органов по контролю за соблюдением законов и до формирования системы досудебного следствия и введение в действие законов, регулирующих ее функционирование». Иначе говоря, речь идет о сокращении перечня функций прокуратуры и возложении их на иные государственные органы.

Статья 123 Конституции Украины устанавливает, что «организация и деятельность органов прокуратуры Украины определяются законом». Таковым является Закон Украины «О прокуратуре» от 5 ноября 1991 г., с последующими изменениями и дополнениями¹. Законом предусматриваются *три звена* прокуратуры Украины: Генеральная прокуратура Украины — высшее звено; прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов республиканского подчинения Киева и Севастополя — среднее звено; прокуратуры городов, районов, районов в городах — низовое звено. *Специализированными прокуратурами* являются: военная, транспортная, природоохранная и др. (ст. 13).

Прокуратура Украины составляет единую систему, на которую в соответствии с Конституцией Украины и данным Законом возлагаются следующие функции:

- 1) поддержание государственного обвинения в суде;
- 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;

¹ *Ведомости* Верховного Совета Украины. 1991. № 53. Ст. 793.

3) надзор за соблюдением законов органами, производящими оперативно-разыскную деятельность, дознание, досудебное следствие;

4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан.

На прокуратуру Украины не может возлагаться выполнение функций, не предусмотренных Конституцией Украины и данным Законом (ст. 5 Закона Украины «О прокуратуре»).

Анализ положений ст. 9 данного Закона позволяет выделить еще одну функцию — «участие в заседаниях органов государственной власти и управления». И наконец, анализ положений ст. 10 этого же Закона является основанием для выделения еще одной функции прокуратуры Украины — «координация деятельности по борьбе с преступностью».

Прокурорскому надзору посвящены ст. 19—45 раздела III Закона Украины «О прокуратуре».

Прокуратура Республики Казахстан

Законодательство о прокуратуре Республики Казахстан в наименьшей мере (по сравнению с ранее рассмотренным законодательством о прокуратурах Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины) отличается от аналогичного социалистического законодательства. Конституцией Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 г., с последующими изменениями и дополнениями¹. Республика Казахстан объявлена унитарным государством с президентской формой правления, с единой государственной властью, осуществляемой «в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 2 и 3). Президент Республики Казахстан наделен еще большими полномочиями по сравнению с Президентом Республики Беларусь и «обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом» (п. 3 ст. 40). Президент Республики Казахстан осуществляет законотворчество, которое, правда, ограничено сроком в один год (п. 3 ст. 53). Для сравнения: законотворчество Президента Республики Беларусь какими-либо сроками вообще не ограничено (разумеется, в пределах срока пребывания в этой должности). Президент Республики Казахстан назначает на должность *Генерального прокурора Республики*

¹ *Ведомости* Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

Казахстан (п. 5 ст. 44). Дача согласия на назначение на должность Генерального прокурора Республики Казахстан отнесено к исключительному полномочию одной из двух палат Парламента Республики Казахстан — Сенату (п. 2 ст. 55).

Как и в Конституции Российской Федерации, в Конституции Республики Казахстан непосредственно прокуратуре посвящена одна статья (83), включенная в раздел VII «Суды и правосудие» (ст. 75—83). Прокуратура Республики Казахстан продолжает осуществлять *высший* (выделено нами для сравнения с п. 3 ст. 4. — *Авт.*) надзор.

Прокуратура Республики Казахстан представляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики Казахстан. Прокуратура Республики Казахстан независима от других государственных органов и подотчетна «лишь Президенту Республики». Данное конституционное положение не позволяет нам согласиться с суждением упоминавшейся выше Ч.К. Болоевой об отнесении прокуратуры Республики Казахстан к органам судебной власти.

В соответствии с п. 1 ст. 84 «дознание и предварительное следствие отделены от прокуратуры». Однако в п. 1 ст. 98 раздела IX «Заключительные и переходные положения» Конституции Республики Казахстан разъяснено, что до образования соответствующих «органов правосудия и следствия» сохраняют свои полномочия «действующие органы правосудия и следствия». Иначе говоря, прокуратура Республики Казахстан продолжает осуществлять функцию уголовного преследования и после принятия Конституции Республики Казахстан.

Высшее должностное лицо прокуратуры Республики Казахстан вправе обращаться с представлениями о прекращении полномочий депутатов палат парламента. Каждая из палат парламента (Сенат и Мажилис) самостоятельно, без участия другой палаты, решает вопросы лишения депутатов палат их неприкосновенности.

Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан определяются законом (п. 4 ст. 83 Конституции Республики Казахстан).

Таковым является Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г., с последующими изменениями и дополнениями¹. В соответствии с п. 1 ст. 1 данного Закона «Прокуратура Республики Казахстан — подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, осуществляющий высший надзор за

¹ *Ведомости* Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 156; *Ведомости* Парламента Республик Казахстан. 1997. № 12. Ст. 184.

точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-разыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства». В ст. 5 Закона конкретизировано положение о высшем надзоре прокуратуры: осуществляется путем проведения «проверок». В этой же статье приведен исчерпывающий перечень поводов для «проверок»: «1) поручением Президента Республики Казахстан; 2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства; 3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства; 4) поручением или запросом вышестоящего прокурора».

Исчерпывающий перечень функций («основных направлений») дан в ст. 4 Закона: «прокуратура от имени государства: 1) выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента республики; 2) осуществляет надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства; 3) представляет интересы государства в суде; 4) опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики; 5) в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование; 6) формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, *осуществляет надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов*» (выделено нами для подтверждения несовершенства комментируемого Закона в части установления исчерпывающего перечня видов прокурорского надзора. — *Авт.*).

Только комплексный анализ положений данного Закона позволяет установить исчерпывающий перечень видов прокурорского надзора: «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства» (ст. 28—29 главы 4), «надзор за оперативно-розыскной деятельностью» (ст. 34—36 главы 6), «надзор за законностью следствия и дознания» (ст. 37—39 главы 7), «надзор за законностью административного производства» (ст. 40—42 главы 8), «надзор за законностью исполнительного производства» (ст. 43—44 главы 9), «надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов» (п. 6 ст. 4). Итак, анализ положений Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» позволил нам выделить шесть видов прокурорского надзора.

Положения ст. 5 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре Республики Казахстан» фактически детализированы в приказе Гене-

рального прокурора Республики Казахстан «Об организации приема граждан в органах прокуратуры» № 45 от 30 сентября 2002 г., которым утверждены Правила приема граждан в органах прокуратуры. Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан № 70 от 25 ноября 2008 г. утвержден Регламент Генерального прокурора Республики Казахстан.

Прокуратура Узбекистана

Одним из немногих законодательств о прокуратуре, в котором решен вопрос о месте прокуратуры в системе органов государства, можно признать таковое в Узбекистане. В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, принятой Верховным Советом Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г., с изменениями от 28 декабря 1993 г., от 24 апреля 2003 г. и от 11 апреля 2007 г. Республика Узбекистан (Узбекистан) является суверенной демократической республикой с системой государственной власти, основанной на ее разделении на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 1 и 11).

Прокуратуре посвящена глава XXIV (ст. 118—121) Конституции Республики Узбекистан. *Прокуратура Узбекистана* осуществляет свои полномочия «независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, подчиняясь только закону» (часть первая ст. 120). Иначе говоря, по Конституции Республики Узбекистан прокуратура является самостоятельным органом государства, и, что особенно важно, она не подотчетна каким-либо должностным лицам государства или органам государства. Высшим должностным лицом прокуратуры Узбекистана является *Генеральный прокурор Республики Узбекистан*, который (а также его заместители) назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Узбекистан (п. 12 ст. 93). Законодательную власть в Узбекистане осуществляет Олий Мажлис, исключительным полномочием которого является утверждение указов Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора Узбекистана и его заместителей (ст. 76).

Организация и деятельность прокуратуры урегулированы Законом Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 9 декабря 1992 г., с последующими изменениями и дополнениями, который структурно тождествен аналогичному Закону Российской Федерации от 17 января 1992 г. Прокуратура Узбекистана может быть представлена в виде *трех звеньев*: Прокуратура Узбекистана — высшее звено; Прокуратура Республики Каракалпакстан, прокуратуры областей, города Ташкента как прокуратуры среднего звена; прокуратуры

районов, городов, районов в городах как прокуратуры низового звена (ст. 10). Генеральный прокурор Узбекистана вправе образовывать специализированные прокуратуры (транспортные, военные, природоохранные и др.).

Прокуратура Узбекистана осуществляет следующие *функции* (основные направления): надзор; государственное обвинение; расследование преступлений; участие в заседаниях органов государственной власти; рассмотрение заявлений и жалоб; участие в законотворческой деятельности; координация деятельности по борьбе с преступностью. В свою очередь, *надзорная функция* может быть представлена *шестью подфункциями*: «надзор за исполнением законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, хокимами и другими должностными лицами; надзор за исполнением законов, направленных на обеспечение прав и свобод гражданина; надзор за соблюдением законов в Вооруженных Силах, воинских формированиях министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативную-разыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, и координация их деятельности по борьбе с преступностью; надзор за исполнением законов, направленных на укрепление налоговой дисциплины, борьбу с налоговыми, валютными преступлениями и правонарушениями, а также возмещение экономического ущерба, нанесенного государству; надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, заключенных под стражу, при исполнении уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия» (ст. 4). Актами прокурорского надзора являются: «протест, постановление, представление, заявление и предостережение» (ст. 37—42 раздела V).

Генеральный прокурор Узбекистана наделен правомочием на законодательную инициативу в высший государственный представительный орган — Олий Мажлис Республики Узбекистан (ст. 13).

Прокуратура Республики Армения

Конституцией Республики Армения от 5 июля 1995 г. (по состоянию на 27 ноября 2005 г.) Республика Армения провозглашена суверенным, демократическим, социальным, правовым государством, в котором государственная власть осуществляется «на основе разделения и баланса законодательной, исполнительной и судебной властей» (ст. 1 и 5). Законодательную власть в Республике Армения осуществляет Национальное Собрание (ст. 62), исполнительную — Прави-

тельство Республики Армения, которое состоит из премьер-министра Республики Армения и министров (ст. 85). Судебной власти в Конституции Республики Армения посвящена глава 6 (ст. 91—103).

Организация прокуратуры и исчерпывающий перечень ее «полномочий» закреплены в ст. 103 Конституции Республики Армения. *Прокуратура Республики Армения* составляет единую, централизованную систему, во главе которой находится *Генеральный прокурор Республики Армения*. Высшее должностное лицо прокуратуры Республики Армения назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Армения, принадлежность которого непосредственно к одной из трех ветвей власти не закреплена. В ст. 49 Конституции Республики Армения записано, что Президент Республики Армения обеспечивает «нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей». Кандидатура на должность Генерального прокурора Республики Армения представляется Национальному Собранию Президентом Республики Армения (п. 9 ст. 55).

Гарантом независимости судебных органов является Президент Республики Армения, который возглавляет *Совет правосудия* (ст. 94¹). В состав Совета правосудия «входят 9 судей, избранных в установленном законом порядке на пять лет тайным голосованием на общем собрании судей Республики Армения, по два юриста-ученых, назначенных Президентом Республики и Национальным Собранием» (абзац второй ст. 94¹).

Прокуратура Республики Армения *вправе*: возбуждать уголовное преследование; осуществлять надзор за законностью предварительного следствия и дознания; поддерживать обвинение в суде; возбуждать в суде иск по защите государственных интересов; опротестовывать решения, приговоры и постановления судов; осуществлять надзор за применением наказаний и иных форм принуждения (часть третья ст. 103 Конституции Республики Армения).

Правовую основу организации и деятельности прокуратуры, помимо Конституции Республики Армения, составляет также Закон Республики Армения «О прокуратуре», принятый Национальным Собранием Республики Армения 22 февраля 2007 г. Прокуратура Республики Армения — это «единая система, которую возглавляет Генеральный прокурор Республики Армения» (ст. 1). В ст. 4 Закона, по-нашему мнению, фактически допущено ошибочное отождествление «полномочий прокуратуры» с ее функциями. В данной статье Закона приведен исчерпывающий перечень «полномочий прокуратуры»: 1) возбуждает уголовное преследова-

ние; 2) осуществляет надзор за законностью дознания и предварительного следствия; 3) поддерживает обвинение в суде; 4) возбуждает в суде иск о защите государственных интересов; 5) опротестовывает решения, приговоры и постановления судов; 6) осуществляет надзор за законностью применения наказаний и иных мер принуждения.

Виды прокурорского надзора особо не выделяются. В главе 3 «Деятельность прокуратуры» (ст. 24—30) указано лишь на «надзор за законностью дознания и предварительного следствия» (ст. 25) и на «надзор за законностью применения наказаний и иных мер принуждения» (ст. 29). Особо выделены «прокурорские акты» (ст. 30).

В Законе Республики Армения «Об установлении классных званий работников Прокуратуры, Министерства юстиции, судов, Государственного нотариата Республики Армения» от 8 июля 1993 г. предусмотрено десять классных званий (от юриста третьего класса до государственного советника юстиции).

Прокуратура Республики Молдова

В Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г., с последующими изменениями и дополнениями¹, прокуратуре посвящена часть 3 (ст. 124, 125). Хотя структурно часть 3 и включена в главу IX «Судебная власть», однако имеются достаточные основания считать прокуратуру Республики Молдова *самостоятельным органом государства*. Во-первых, это обусловлено наличием конституционной нормы, закрепившей подчинение прокуроров «только закону» (ст. 125). Во-вторых, отсутствуют конституционные положения, предусматривающие подотчетность прокуратуры какому-либо иному органу государства. Что же касается включения статей о прокуратуре в главу IX Конституции Республики Молдова, то в данном случае речь идет об ошибке законодательной техники, что присуще и Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и на что мы уже указывали в главе 1 (§ 1) учебника. В этой связи мы не разделяем мнение Ч.К. Болоевой о принадлежности прокуратуры Молдовы к органам судебной власти.

Система прокуратуры Республики Молдова включает Генеральную прокуратуру Республики Молдова как высшее звено, а также территориальные и специализированные прокуратуры. Высшим должностным лицом прокуратуры Республики Молдова явля-

¹ См.: *Monitorul* official al Republicii Moldova (Мониторул Официал ал Р. Молдова). 1994. № 1.

ется *Генеральный прокурор Республики Молдова*, который назначается Парламентом — «высшим представительным органом народа Республики Молдова и единой законодательной властью государства» (ст. 60). При назначении на должность Генерального прокурора Республики Молдова необходимо представление Председателя Парламента. Нижестоящие прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Республики Молдова и подчиняются последнему. Срок полномочий прокуроров пять лет. Генеральный прокурор Республики Молдова «входит по праву» в *Высший совет магистратуры*, состоящий из 11 магистратов со сроком полномочий пять лет. Высший совет магистратуры обеспечивает «назначения, перемещения, повышения судей и применение к ним дисциплинарных мер» (ст. 123 Конституции Республики Молдова).

Прокуратура Республики Молдова осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов органами публичного управления, юридическими и физическими лицами и их объединениями, защищает законность, права и свободы граждан, содействует осуществлению правосудия (ст. 124). Публичное управление закреплено в главе VIII (ст. 107—113) Конституции Республики Молдова. К публичному управлению относятся министерства (но не само Правительство Республики Молдова), вооруженные силы, органы местного публичного управления.

Организация, компетенция и порядок деятельности прокуратуры устанавливаются также специальным законом (помимо Конституции Республики Молдова).

Таковым является Закон Республики Молдова «О Прокуратуре» от 25 декабря 2008 г.¹ Прокуратура Республики Молдова является «автономным учреждением в системе судебной власти» (ст. 1). Для установления перечня функций прокуратуры необходим анализ положений ст. 5 «Полномочия Прокуратуры» Закона. Итак, прокуратура Республики Молдова: от имени и в интересах общества обеспечивает исполнение закона, защищает правопорядок, права и свободы граждан в случае, когда нарушение таковых влечет применение уголовных санкций; руководит уголовным преследованием и осуществляет его; представляет обвинение в судебных инстанциях; участвует в соответствии с законом в рассмотрении гражданских дел (включая дела административного судопроизводства) и дел о правонарушениях, производство по которым возбуждено прокуратурой; обеспечивает правовую помощь и международное сотрудничество в сфере своей деятельности; реализует уголовную политику го-

¹ См.: *Monitorul official*. 2009. № 55/56. Ст. 155.

сударства; обеспечивает эффективную защиту свидетелей, потерпевших и других участников процесса; в предусмотренных законом случаях предъявляет гражданские иски; осуществляет контроль за соблюдением законов в местах предварительного заключения и пенитенциарных учреждениях; осуществляет контроль законности в Вооруженных силах; осуществляет контроль за исполнением судебных решений по уголовным делам.

Компетенция прокурора регламентирована в ст. 6 Закона Республики Молдова от 25 декабря 2008 г. Прокурор вправе: требовать от юридических и физических лиц представления документов, материалов, статистических данных и иных сведений; распоряжаться о проведении компетентными органами проверок, ревизий деятельности хозяйствующих субъектов и других юридических лиц, привлекать специалистов для выяснения отдельных вопросов, возникающих в ходе осуществления полномочий, распоряжаться о проведении экспертизы, проверки материалов, информации, сообщений, поступивших в органы прокуратуры, с сообщением их результатов прокурору; вызывать повесткой любое лицо и требовать устных или письменных объяснений в ходе осуществления уголовного преследования или в связи с нарушением прав и основных свобод человека, а также в случае нарушения правопорядка; беспрепятственно входить в помещения государственных учреждений, хозяйствующих субъектов и других юридических лиц, иметь доступ к их документам и материалам.

Прокуратура Республики Таджикистан

Отличительной особенностью прокуратуры Таджикистана является то, что она, по терминологии А.А. Мишина, «входит в состав конституционных институтов». Иначе говоря, ее организация и деятельность урегулированы в главе девятой «Прокуратура» (ст. 93—97) Конституции Республики Таджикистан (Таджикистана) от 6 ноября 1994 г., с последующими изменениями и дополнениями (от 26 сентября 1999 г. и от 22 июня 2003 г.). Однако даже эта особенность не позволяет говорить о прокуратуре Таджикистана как о самостоятельном органе государственной власти.

Прокуратура Таджикистана составляет централизованную систему, которую возглавляет *Генеральный прокурор Таджикистана*. Высшее должностное лицо прокуратуры Таджикистана *подотчетно* (выделено нами для определения места прокуратуры в системе органов государства. — *Авт.*) Маджлиси милли Республики Таджикистан и Президенту Республики Таджикистан (ст. 94). Маджлиси

Оли Таджикистана является высшим представительным и законодательным органом Таджикистана. Маджлиси Оли состоит из двух Маджлисов — Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (ст. 48). Президент Республики Таджикистан является «главой государства и исполнительной власти (Правительства)» (ч. 1 ст. 64 Конституции Республики Таджикистан). Генеральный прокурор Таджикистана (а также его заместители) назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Таджикистан (п. 6 ст. 69). При этом необходимо согласие Маджлиси Оли Таджикистана (п. 13 ст. 49). Генеральный прокурор Республики Таджикистан назначает на должность и освобождает от должности подчиненных ему прокуроров. Срок полномочий прокуроров составляет пять лет.

Прокуратура Таджикистана осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Таджикистана. Прокуроры осуществляют полномочия «независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону» (ст. 96). Однако здесь считаем необходимым обратить внимание читателей на то, что данное конституционное положение не согласуется с положением, закрепленным в ст. 94 Конституции Республики Таджикистан.

Деятельность, компетенция и структура прокуратуры урегулированы в специальном законе.

Таковым является Конституционный закон Республики Таджикистан (КЗ РТ) «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» от 25 июля 2005 г. (в ред. КЗ РТ от 3 марта 2006 г.)¹. Прокуратура Республики Таджикистан — это «единый, централизованный орган, осуществляющий в пределах своих полномочий надзор за точным исполнением и единообразным исполнением законов на территории Республики Таджикистан» (ст. 1). В ст. 5 КЗ РТ приведен исчерпывающий перечень функций («основных направлений») прокуратуры: надзор; «защита прав и свобод человека и гражданина, государственных интересов, разных форм государственной и негосударственной собственности в судебном процессе»; «расследование преступлений»; «разработка мер по предотвращению преступлений, борьбе с коррупцией, терроризмом, экстремизмом и иными правонарушениями совместно с другими государственными органами, участие в работе по совершенствованию и разъяснению законов»; «координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и ее профилактике, коррупцией и иными правонарушениями»; «участие в рассмотрении дел судами»; «вы-

¹ См.: *Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан*. 2005. № 7. Ст. 398.

ражение протеста в отношении решений приговоров, определений и постановлений судов, противоречащих закону».

Анализ положений иных статей (в частности, ст. 9, 11, 12) КЗ РТ от 25 июля 2005 г. позволяет выделить еще три функции прокуратуры: «участие прокурора на сессиях и заседаниях органов законодательной власти, исполнительных органов, местных органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹; «участие в законотворческой деятельности»; «рассмотрение обращений».

Анализ положений ст. 5 КЗ РТ от 25 июля 2005 г. позволяет выделить пять видов «прокурорского надзора»: «надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов министерствами, государственными комитетами и другими ведомствами Республики Таджикистан, местными органами государственной власти, органами военного управления, органами контроля, банками, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями и иными объединениями, независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, их должностными лицами, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых ими»²; «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, признанными высшей ценностью, всеми структурами и должностными лицами, указанными в абзаце первом настоящей статьи»; «надзор за соблюдением и исполнением законов органами, ведущими борьбу с преступностью и другими правонарушениями, а также органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие»; «надзор за соблюдением и исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исполнения наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом»; «надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений судебными исполнителями и другими компетентными органами». Положения ст. 5 КЗ РТ от 25 июля 2005 г. относительно видов прокурорского надзора детализированы (конкретизированы) в иных статьях этого же нормативного правового акта (ст. 23—29 главы 3, ст. 30—33 главы 4, ст. 44—46 главы 6). Вызывает лишь возражение включение ст. 51 «Надзор за соблюдением законов при осуществлении международного правового сотрудниче-

¹ Наименование данной функции прокуратуры Республики Таджикистан корреспондирует нашему выводу об осуществлении властных полномочий прокурором, а не прокуратурой как государственным органом, на что мы обращали внимание ранее (§ 1 главы 1 данного учебника).

² Вероятно, в целях удобства пользования данный вид прокурорского надзора в самом КЗ РТ от 25 июля 2005 г. использован термин «общий надзор» (ст. 23).

ства» в главу 7 «Международное правовое сотрудничество прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина, борьба с преступностью, другими правонарушениями» (ст. 47—52), ибо в данном случае речь идет о недопустимом смешении отдельных самостоятельных функций («основных направлений деятельности органов прокуратуры»).

Положения ст. 5 Конституционного закона Республики Таджикистан «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» также детализированы в Указе Президента Республики Таджикистан «Об утверждении Положения об органах военной прокуратуры Республики Таджикистан» № 543 от 16 сентября 2008 г.

Обращаем внимание читателей и на приказ Генерального прокурора Республики Таджикистан «О Регламенте Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан» № 14 от 20 августа 2000 г.

Прокуратура Туркменистана

Прокуратура Туркменистана, как и прокуратура Республики Таджикистан, «входит в состав конституционных институтов» (Ал.А. Мишин). Прокуратуре Туркменистана посвящен отдельный раздел VII (ст. 108—110) Конституции Туркменистана от 18 мая («Махтумкули») 1992 г.¹, в редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 августа («Алп Арелан») 2003 г. Туркменистан провозглашен демократическим, правовым и светским государством с формой правления «президентская республика» и основаным на принципе разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной, действующих самостоятельно, сдерживая и уравновешивая друг друга (ст. 1 и 4 Конституции Туркменистана). Обращаем внимание читателей и на то, что в ст. 4 Конституции Туркменистана в перечень ветвей власти включена «Халк Маслахаты».

Прокуратура Туркменистана представляет собой единую и централизованную систему органов прокуратуры, которая состоит из *трех звеньев*. Высшее звено — Генеральная прокуратура Туркменистана. Низшим звеном являются прокуратуры этрапов (районов) и городов, приравненных к этрапам. Промежуточное положение между высшим и низшим звеньями занимают прокуратуры велаятов (областей). Высшим должностным лицом прокуратуры Туркменистана является *Генеральный прокурор Туркменистана*, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Туркменистана. Президент Туркменистана является «главой государства и исполнительной власти» (ст. 52). При назначении на

¹ *Ведомости* Маджлили Туркменистана. 1992. № 5. Ст. 30.

должность Генерального прокурора Туркменистана требуется «одобрение» Меджлиса (парламента) Туркменистана, являющегося законодательным органом Туркменистана (ст. 61 и 66). Обращаем внимание на то, что Меджлис Туркменистана часть своих полномочий может передать Президенту Туркменистана, за исключением: принятия и изменения Конституции Туркменистана, уголовного и административного законодательства, судопроизводства (ст. 65). При освобождении от должности Генерального прокурора Туркменистана необходимо одобрение Меджлисом Туркменистана соответствующего представления. Президентом Туркменистана также назначаются на должность заместители Генерального прокурора Туркменистана и прокуроры веляятов. Прокуроры этрапов и городов, приравненных к этрапам, назначаются Генеральным прокурором Туркменистана.

В соответствии со ст. 110 Конституции Туркменистана прокуратура Туркменистана руководствуется «только законом». Вместе с тем ее высшее должностное лицо *подотчетно* (выделено нами для определения места прокуратуры в системе государственных органов. — *Авт.*) Президенту Туркменистана.

Прокуратура осуществляет «надзор за точным и единообразным соблюдением на территории Туркменистана законов, актов Президента органами государственного управления, управления Вооруженными силами, местного самоуправления, участниками производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами». Прокуратура также осуществляет надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности и расследованием уголовных дел и материалов. Помимо надзора прокуратура участвует в рассмотрении дел в судах (ст. 108 и 109 Конституции Туркменистана).

Организация и деятельность прокуратуры Туркменистана урегулированы в Законе Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана» от 15 августа 2009 г.¹ Анализ положений раздела I «Общие положения» (ст. 1—13) Закона позволяет выделить следующие функции («направления прокурорской деятельности»): надзор; уголовное преследование; участие прокурора в рассмотрении дел судами; участие прокурора в работе органов государственной власти и управления; рассмотрение в прокуратуре обращений. В статье 3 Закона приведен исчерпывающий перечень видов направлений деятельности прокуратуры: надзор за соблюдением прав и свобод граждан Туркменистана, иностранных граждан и лиц без гражданства; общий надзор за исполнением законов и других нормативных правовых актов органами, указан-

¹ *Ведомости* Меджлиса Туркменистана. 2009. № 3 (ч. II). Ст. 51.

ными в пунктах 2 и 3 части первой настоящей статьи, и гражданами; надзор за исполнением законодательства Туркменистана органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов Туркменистана в местах содержания задержанных, заключенных под стражу и исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначенные судом; в случаях, предусмотренных законом, расследование преступлений и привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления; участие в разбирательстве дел в судах.

Законодательством о прокуратуре Туркменистана также является постановление Президента Туркменистана «О совершенствовании структуры органов прокуратуры Туркменистана» № 3144 от 5 мая 1997 г.¹

Прокуратура Кыргызской Республики

В научной юридической литературе высказано суждение, что из прокуратур СНГ «только в Кыргызстане прокуратура включена в главу об исполнительной власти»². Анализ законодательства не позволяет нам сделать столь определенный вывод.

Конституцией Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.³ Кыргызстан (Кыргызская Республика) провозглашен суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством (ст. 3). Государственная власть в Кыргызстане основывается на принципе «разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия» (ст. 7). Государственную власть в Кыргызстане представляют и осуществляют: Президент Кыргызской Республики (ст. 60—69 раздела третьего); Жогорку Кенеш Кыргызской Республики — парламент Кыргызской Республики — ст. 70—73 раздела четвертого); Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации (ст. 83—92 раздела пятого); Верховный Суд Кыргызской Республики (ст. 96), Высший Арбитражный Суд Кыргызской Республики, суды и судьи системы правосудия. Порядок введения в действие Конституции Кыргызской Республики предусмотрен в Законе Кыргызской Рес-

¹ Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 1997. № 5.

² См.: *Болоева Ч.К.* Указ. соч. С. 10.

³ *Слово Кыргызстана.* 2010. 8 июля.

публики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г.¹

Непосредственно прокуратуре посвящена лишь ст. 77, включенная в главу шестую «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики» Конституции Кыргызской Республики.

Исключительным полномочием Президента Кыргызской Республики является: назначение с согласия Жогорку Кенеша *Генерального прокурора Кыргызской Республики*; назначение заместителей Генерального прокурора Кыргызской Республики, прокуроров областей, города Бишкек и военного прокурора Кыргызской Республики; освобождение их от должности (ст. 46).

Согласно Конституции Кыргызской Республики *прокуратура Кыргызстана* «составляет единую систему, на которую возлагается: 1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;

2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; 3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; 4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 5) поддержание государственного обвинения в суде; 6) уголовное преследование должностных лиц государственных органов» (ст. 104 раздела седьмого).

Организация и деятельность прокуратуры Кыргызстана урегулированы в Законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 11 июня 2009 г. В ст. 1 Закона указано, что прокуратура Кыргызстана — центральный орган государственной власти, осуществляющий надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

В ст. 3 Закона дан перечень видов направлений деятельности прокуратуры; 1) надзор за исполнением законов и иных нормативных правовых актов Правительством Кыргызской Республики, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, службами, местными государственными администрациями и иными органами исполнительной власти, банковскими учреждениями, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями юридиче-

¹ Слово Кыргызстана. 2010. 8 июля.

ских лиц, независимо от формы собственности, а также гражданами; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина Правительством Кыргызской Республики, министерствами, государственными комитетами, службами, местными государственными администрациями и иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями юридических лиц, независимо от формы собственности; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и следствие; 4) надзор за законностью административного и исполнительного производства; 5) надзор за исполнением законов в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; 6) надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями; 7) уголовное преследование в случаях и порядке, установленных уголовно-процессуальным законодательством Кыргызской Республики.

Прокуратура Азербайджанской Республики

Конституцией Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г.¹ (в ред. постановления Конституционного Суда Азербайджанской Республики) Азербайджанская Республика (Азербайджан) провозглашена демократической, светской, унитарной республикой (ст. 7). Государственная власть в Азербайджане «организуется на основе принципа разделения властей». Законодательную власть осуществляет парламент — Милли Меджлис Азербайджанской Республики, исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики, а судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики.

Непосредственно прокуратуре посвящена ст. 133, включенная в главу VII «Судебная власть» Конституции Азербайджанской Республики. Прокуратура Азербайджана составляет единую централизованную систему. *Прокуратура Азербайджана* состоит из территориальных и специализированных прокуратур. Высшим должностным лицом прокуратуры Азербайджана является *Генеральный прокурор Азербайджанской Республики*, который назначается на должность и освобождается от таковой Президентом Азербайджанской Республики с согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. Заместители Генерального прокурора Азербайджана назначаются на должность Президентом Азербайджанской Республики по представлению выс-

¹ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1997. № 1.

шего должностного лица прокуратуры Азербайджана. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Азербайджана по согласованию с Президентом Азербайджанской Республики.

Организация и деятельность прокуратуры Азербайджана урегулированы в Законе Азербайджанской Республики «О прокуратуре» от 7 декабря 1999 г., с последующими изменениями и дополнениями¹.

В ст. 2 Закона прокуратура определяется как «единый централизованный орган, который, входя в систему судебной власти, основывается на подчиненности территориальных и специализированных прокуратур Генеральному прокурору Азербайджанской Республики». В ст. 4 Закона приведен исчерпывающий перечень «направлений деятельности прокуратуры»: «возбуждает уголовное дело и ведет предварительное следствие; осуществляет процессуальное руководство предварительным расследованием по уголовному делу и обеспечивает соблюдение законов; осуществляет контроль за исполнением применения законов в деятельности органов дознания и оперативно-розыскных органов; возбуждает в суде иск по гражданским и экономическим спорам; принимает участие в качестве стороны при рассмотрении в суде уголовных дел, защищает государственное обвинение; подает протест против решений суда; принимает участие в достижении цели назначенных судами наказаний».

Представляет несомненный интерес глава III «Деятельность органов прокуратуры» (ст. 17—20), в которой получили развитие положения ст. 2 Закона. В статье 20 Закона фактически речь идет еще об одной функции прокуратуры Азербайджана — «рассмотрение в прокуратуре заявлений, жалоб и обращений». Глава IV «Прокурорские акты» (ст. 21—28) Закона регламентирует перечень прокурорских актов и порядок их применения. В ст. 21 Закона приведен исчерпывающий перечень «видов прокурорских актов»: «предупреждение; представление; решение; письменное указание; исковое заявление (заявление); протест против решений суда». Также представляется целесообразным привлечь внимание читателей и на положения заключительной главы VIII «Надзор за прокуратурой» (ст. 43—45). Оказывается, и за деятельностью прокуратуры предусмотрены три вида надзора: «парламентский надзор» (ст. 43), «надзор главы Азербайджанского государства» (ст. 44), «судебный надзор» (ст. 45).

¹ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1999. № 12. Ст. 712.

В развитие положений Закона Азербайджанской Республики «О прокуратуре» принят Закон Азербайджанской Республики «О прохождении службы в органах прокуратуры» от 29 июня 2001 г.¹

Также обращаем внимание читателей и на указ Президента Азербайджанской Республики «Об утверждении Положения Управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре Азербайджанской Республики и общего численного состава сотрудников прокуратуры» № 138 от 28 октября 2004 г.²

Вопросы для самоконтроля

1. Какова правовая основа организации и деятельности прокуратуры Латвии?
2. Каковы функции прокуратуры Латвии?
3. Каковы полномочия прокуратуры Литвы?
4. На какой государственный орган (или должностное лицо) Эстонии возложено осуществление надзора «за соответствием правовых актов законодательной и исполнительной государственной власти и местного самоуправления Конституции и законам»? Какие иные полномочия осуществляет этот государственный орган (или должностное лицо) Эстонии?
5. Каков порядок назначения на должность Генерального прокурора Грузии?
6. Каков порядок отстранения от должности Генерального прокурора Грузии?
7. Какими полномочиями наделена прокуратура Грузии?
8. Какова правовая основа организации и деятельности прокуратуры Беларуси?
9. Каковы функции прокуратуры Беларуси?
10. Каковы акты реагирования прокуратуры Беларуси?
11. Какие нормативные правовые акты (законы или подзаконные нормативные правовые акты) составляют правовую основу организации и деятельности прокуратуры Украины?
12. Каковы функции прокуратуры Украины?
13. Каков по характеру надзор, осуществляемый прокуратурой Республики Казахстан?
14. Какие функции осуществляет прокуратура Республики Казахстан?
15. В чем состоят особенности законодательства о прокуратуре Республики Узбекистан?

¹ Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 2001. № 7. Ст. 452; Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 10. Ст. 794.

² Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 10. Ст. 794.

16. Какие функции (основные направления) осуществляет прокуратура Республики Узбекистан?
17. Какие виды надзора осуществляет прокуратура Республики Узбекистан?
18. Каковы состав и полномочия Совета правосудия Республики Армения?
19. Какими полномочиями наделена прокуратура Республики Армения?
20. Каковы состав и полномочия Высшего совета магистратуры Республики Молдова?
21. Какие функции осуществляет прокуратура Таджикистана?
22. Какие функции осуществляет прокуратура Туркменистана?
23. Какие функции осуществляет прокуратура Кыргызстана?
24. Какими полномочиями наделена прокуратура Азербайджана?

Изучив содержание данной главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте с помощью логических рассуждений: дополнений, уточнений, критических замечаний;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Программа учебного курса «Прокурорский надзор»¹

РАЗДЕЛ I. Общие положения

Тема 1. Сущность прокурорского надзора

Понятие и значение прокурорского надзора. «Прокурорский надзор» как отрасль российской юридической науки. «Прокурорский надзор» как учебная дисциплина. *Предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор».* «Прокурорский надзор» в системе российского права. Нравственные начала деятельности прокуратуры.

Тема 2. Развитие прокурорского надзора в России (исторический очерк)

Условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора. Периодизация истории развития прокурорского надзора. Досоветский этап развития прокурорского надзора. Советский этап развития прокурорского надзора. Российский этап развития прокурорского надзора.

Тема 3. Правовая основа деятельности прокуратуры

Понятие и виды правовых актов о деятельности прокуратуры. *Кодификация. Инкорпорация. Решения Конституционного Суда РФ.* Пределы действия правовых актов о деятельности прокуратуры. *Датирование федеральных законов, федеральных конституционных законов.* Правовые нормы о деятельности прокуратуры, особенности их толкования и применения. *Гипотеза, диспозиция, санкция.*

Тема 4. Принципы прокурорского надзора

Понятие и содержание принципов прокурорского надзора. *Принцип законности. Принцип гласности. Принцип охраны прав и свобод личности. Принцип независимости.* Система принципов прокурорского надзора. *Принципы организации прокуратуры. Принципы деятельности прокуратуры.*

Тема 5. Субъекты прокурорского надзора

Понятие субъектов прокурорского надзора и их классификация. Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями. *Прокурор. Субъекты с государственно-властными полномочиями. Прокурорские работники. Органы государственной власти, должностные лица. Федеральные органы исполнительной власти.* Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий. *Юридические лица. Коммерческие организации. Некоммерческие организации.*

Тема 6. Процессуальные и иные документы

Понятие и значение процессуальных и иных документов. *Система документов прокуратуры.* Виды документов прокуратуры и общие пра-

¹ Для высших учебных заведений, в которых не используются дистанционные образовательные технологии (ДОТ).

вила их составления. *Общие требования к документам: законность, полнота, истинность, своевременность, языковые и эстетические требования.*

Тема 7. Актуальные проблемы прокурорского надзора

Состояние науки и практики прокурорского надзора. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации.

РАЗДЕЛ II. Деятельность прокуратуры Российской Федерации

Тема 8. Функции прокуратуры

Понятие, содержание и виды функций прокуратуры. *Надзор прокуратуры за исполнением законов. Уголовное преследование. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Международное сотрудничество прокуратуры. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений. Система функций прокуратуры. Подсистема надзорных подфункций. Подсистема функции участия прокурора в рассмотрении дел судами.*

Тема 9. Надзор прокуратуры за исполнением законов

Понятие, содержание и виды прокурорского надзора за исполнением законов. *Объект прокурорского надзора. Предмет прокурорского надзора. Полномочия прокурора. Акты прокурорского надзора. Средства прокурорского надзора.* Надзор за административно-распорядительной деятельностью. Надзор за соблюдением прав и свобод личности. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы. Надзор за исполнительным производством.

Тема 10. Уголовное преследование прокуратурой

Понятие и значение уголовного преследования. Содержание уголовного преследования. *Подследственность.*

Тема 11. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Понятие и содержание координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. *Концепция общей теории борьбы с преступностью. Основные направления координации деятельности по борьбе с преступностью.* Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. *Координационные совещания.*

Тема 12. Участие прокурора в рассмотрении дел судами

Основные положения. Понятие, значение и виды участия прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокурора в отдельных видах

судопроизводств. Прокурор как участник конституционного судопроизводства. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом первой инстанции. Приказное производство. Исковое производство. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Особое производство. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции. Участие прокурора в пересмотре судебных решений, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу.* Участие прокурора в рассмотрении административных дел. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении уголовных дел. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом с участием присяжных заседателей. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел мировыми судьями. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции. Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу.* Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции. Участие прокурора в рассмотрении дел судом кассационной инстанции. Участие прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.*

Тема 13. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений

Понятие и виды обращений. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений.

Тема 14. Участие прокуратуры в правотворчестве

Правотворчество: понятие, виды, формы. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры.

Тема 15. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов

Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти. Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов.

Тема 16. Международное сотрудничество прокуратуры

Понятие и значение международного сотрудничества прокуратуры. Формы международного сотрудничества прокуратуры. *Участие в разработке международных договоров. Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам. Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств. Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы.*

РАЗДЕЛ III. Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств**Тема 17. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств.**

Особенности деятельности прокуратур ведущих американских государств. *Прокуратура Соединенных Штатов Америки. Прокуратура Канады. Прокуратура Федеративной Республики Бразилии.* Особенности деятельности прокуратур ведущих европейских государств. *Прокуратура Французской Республики. Прокуратура Федеративной Республики Германия. Прокуратура Королевства Испания. Прокуратура Итальянской Республики.*

Тема 18. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств

Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвии, Литвы, Эстонии). *Прокуратура Латвийской Республики. Прокуратура Литовской Республики. Прокуратура Эстонской Республики. Канцлер юстиции Эстонии.* **Особенности деятельности прокуратуры Грузии.** Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств. *Прокуратура Республики Беларусь. Прокуратура Украины. Прокуратура Республики Казахстан. Прокуратура Республики Узбекистан. Прокуратура Республики Армения. Прокуратура Республики Молдова. Прокуратура Республики Таджикистан. Прокуратура Туркменистана. Прокуратура Кыргызской Республики. Прокуратура Азербайджанской Республики.*

Рабочая программа учебного курса «Прокурорский надзор»¹

Программа составлена с учетом требований Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению 030501 «Юриспруденция».

I. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

1. Цель изучения учебной дисциплины

В результате изучения дисциплины у студентов должно сформироваться целостное представление о деятельности прокуратуры.

2. Задачи учебной дисциплины

Задачи дисциплины: дать студентам знания о деятельности прокуратуры.

3. Требования к уровню освоения содержания учебной дисциплины

Студент, изучивший данную дисциплину, *должен знать*:

- общие положения прокурорского надзора;
- перечень функций прокуратуры;
- содержание каждой функции прокуратуры.

II. СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

1. Темы и их краткое содержание

МОДУЛЬ I. Общие положения

Тема 1. Сущность прокурорского надзора

Понятие и значение прокурорского надзора. Прокурорский надзор как отрасль российской юридической науки. Прокурорский надзор как учебная дисциплина. *Предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор».* Прокурорский надзор в системе российского права. Нравственные начала деятельности прокуратуры.

Тема 2. Развитие прокурорского надзора в России (исторический очерк)

Условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора. Периодизация истории развития прокурорского надзора. Досоветский этап развития прокурорского надзора. Советский этап развития прокурорского надзора. Российский этап развития прокурорского надзора.

¹ Реализуется посредством дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Тема 3. Правовая основа деятельности прокуратуры

Понятие и виды правовых актов о деятельности прокуратуры. *Кодификация. Инкорпорация. Решения Конституционного Суда РФ.* Пределы действия правовых актов о деятельности прокуратуры. *Датирование федеральных законов, федеральных конституционных законов.* Правовые нормы о деятельности прокуратуры, особенности их толкования и применения. *Гипотеза, диспозиция, санкция.*

Тема 4. Принципы прокурорского надзора

Понятие и содержание принципов прокурорского надзора. *Принцип законности. Принцип гласности. Принцип охраны прав и свобод личности. Принцип независимости.* Система принципов прокурорского надзора. *Принципы организации прокуратуры. Принципы деятельности прокуратуры.*

Тема 5. Субъекты прокурорского надзора

Понятие субъектов прокурорского надзора и их классификация. Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями. *Прокурор. Субъекты с государственно-властными полномочиями. Прокурорские работники. Органы государственной власти, должностные лица. Федеральные органы исполнительной власти.* Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий. *Юридические лица. Коммерческие организации. Некоммерческие организации.*

Тема 6. Процессуальные и иные документы

Понятие и значение процессуальных и иных документов. *Система документов прокуратуры.* Виды документов прокуратуры и общие правила их составления. *Общие требования к документам: законность, полнота, истинность, своевременность, языковые и эстетические требования.*

Тема 7. Актуальные проблемы прокурорского надзора

Состояние науки и практики прокурорского надзора. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации.

МОДУЛЬ II. Деятельность прокуратуры Российской Федерации**Тема 8. Функции прокуратуры**

Понятие, содержание и виды функций прокуратуры. *Надзор прокуратуры за исполнением законов. Уголовное преследование. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Международное сотрудничество прокуратуры. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений.* Система функций прокуратуры. *Подсистема надзорных подфункций. Подсистема функции участия прокурора в рассмотрении дел судами.*

Тема 9. Надзор прокуратуры за исполнением законов

Понятие, содержание и виды прокурорского надзора за исполнением законов. *Объект прокурорского надзора. Предмет прокурорского надзора. Полномочия прокурора. Акты прокурорского надзора. Средства прокурорского надзора.* Надзор за административно-распорядительной деятельностью. Надзор за соблюдением прав и свобод личности. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы. Надзор за исполнительным производством.

Тема 10. Уголовное преследование прокуратурой

Понятие и значение уголовного преследования. Содержание уголовного преследования. *Подследственность.*

Тема 11. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Понятие и содержание координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. *Концепция общей теории борьбы с преступностью. Основные направления координации деятельности по борьбе с преступностью.* Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. *Координационные совещания.*

Тема 12. Участие прокурора в рассмотрении дел судами

Понятие, значение и виды участия прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокурора в отдельных видах судопроизводства. Прокурор как участник конституционного судопроизводства. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом первой инстанции. Приказное производство. Исковое производство. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Особое производство. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции. Участие прокурора в пересмотре судебных решений, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу.* Участие прокурора в рассмотрении административных дел. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении уголовных дел. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом с участием присяжных заседателей. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел мировыми судьями. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции. Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу.* Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах. *Правовая основа участия прокурора в рассмотрении дел в арбитраж-*

ных судах. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции. Участие прокурора в рассмотрении дел судом кассационной инстанции. Участие прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Тема 13. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений

Понятие и виды обращений. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений.

Тема 14. Участие прокуратуры в правотворчестве

Правотворчество: понятие, виды, формы. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры.

Тема 15. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов

Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти. Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов.

Тема 16. Международное сотрудничество прокуратуры

Понятие и значение международного сотрудничества прокуратуры. Формы международного сотрудничества прокуратуры. *Участие в разработке международных договоров. Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам. Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств. Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы.*

МОДУЛЬ III. Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств

Тема 17. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств.

Особенности деятельности прокуратур ведущих американских государств. *Прокуратура Соединенных Штатов Америки. Прокуратура Канады. Прокуратура Федеративной Республики Бразилии.* Особенности деятельности прокуратур ведущих европейских государств. *Прокуратура Французской Республики. Прокуратура Федеративной Республики Германия. Прокуратура Королевства Испания. Прокуратура Итальянской Республики.*

Тема 18. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств

Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвии, Литвы, Эстонии). *Прокуратура Латвийской Республики. Прокуратура Литовской Республики. Прокуратура Эстонской Республики. Канцлер юстиции Эстонии.* Особенности деятельности прокуратуры Грузии. Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств. *Прокуратура Республики Беларусь. Прокуратура Украины. Прокуратура Республики Казахстан. Прокуратура Республики Узбекистан. Прокуратура Республики Армения. Прокуратура Республики Молдова. Прокуратура Республики Таджикистан. Прокуратура Туркменистана. Прокуратура Кыргызской Республики. Прокуратура Азербайджанской Республики.*

2. Перечень контрольных вопросов

1. Каково значение термина «прокуратура»?
2. Каково значение термина «прокурорский надзор»?
3. Что понимать под предметом прокурорского надзора как учебной дисциплины?
4. Каковы различия между терминами «прокурорский надзор», «прокурорское право», «прокурорско-надзорное право», «прокурорско-надзорный процесс»?
5. Что понимать под предметом правового регулирования прокурорского права как самостоятельной отрасли права?
6. Что понимать под методом правового регулирования прокурорского права как самостоятельной отрасли права?
7. Какова роль законодательства в периодизации истории развития прокурорского надзора?
8. Каковы этапы развития прокурорского надзора?
9. Почему 12 января принято считать «Днем прокуратуры Российской Федерации»?
10. Какие органы предусматривались для осуществления прокурорского надзора Учреждением судебных установлений 1864 г.?
11. В каком нормативном правовом акте был впервые использован термин «прокурорская власть» и с какой целью?
12. Каково место прокуратуры в системе органов государства на этапе с момента ее образования до 1917 г.?
13. Какова периодизация этапа развития прокурорского надзора с момента ее образования до 1917 г.? По какому признаку она произведена?
14. Какой нормативный правовой акт был принят первым во время советского этапа развития прокурорского надзора?
15. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «общий надзор» и почему?

16. В каком нормативном правовом акте впервые был использован термин «высший надзор» и почему?
17. Каким нормативным правовым актом впервые была предусмотрена должность «Генеральный прокурор»?
18. Какие виды прокурорского надзора предусматривались Законом СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г.?
19. Почему 2 января 1992 г. следует считать датой, разграничивающей советский и российский этапы развития прокурорского надзора?
20. Какова периодизация советского этапа развития прокурорского надзора?
21. Каково место прокуратуры в системе органов государства на советском этапе развития прокурорского надзора?
22. В каком нормативном правовом акте впервые были урегулированы организация и деятельность российской прокуратуры?
23. Какие виды прокурорского надзора названы в первом нормативном правовом акте, специально предназначенном для регулирования организации и деятельности российской прокуратуры?
24. В каком нормативном правовом акте при определении характера надзора, осуществляемого советской прокуратурой, впервые был исключен термин «высший» и почему?
25. Какова роль Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) в периодизации истории развития прокурорского надзора?
26. Какова роль Конституции РФ 1993 г. в формировании российской прокуратуры?
27. В каком нормативном правовом акте впервые был предусмотрен «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и почему?
28. Какие виды прокурорского надзора предусматривались Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 18 октября 1995 г.?
29. Каким нормативным правовым актом впервые был предусмотрен «надзор за исполнением законов судебными приставами» и почему?
30. Какова периодизация российского этапа развития прокурорского надзора?
31. Что понимать под правовой основой деятельности прокуратуры, т.е. под источниками прокурорского права?
32. В чем особенности Конституции РФ 1993 г. как правового источника прокурорского права?
33. Какова иерархия правовых актов — источников прокурорского права?

34. В чем различия и сходство между правовыми актами, принимаемым Генеральным прокурором РФ, — приказами, указаниями, распоряжениями, положениями и инструкциями?
35. Каковы правила разрешения противоречий между правовыми актами?
36. Что понимать под пределами действия правовых актов во времени?
37. Какова структура правовых норм о деятельности прокуратуры?
38. Что понимать под принципом прокурорского надзора (прокурорского права)?
39. В чем практическое значение введения термина «субъект прокурорского права» («субъект прокурорского надзора») в оборот науки прокурорского права (прокурорского надзора)?
40. Что понимать под субъектом прокурорского права?
41. По какому признаку классифицированы субъекты прокурорского права в данном учебнике?
42. Каковы полномочия высшего должностного лица прокуратуры Российской Федерации?
43. Каковы отличительные свойства документов прокуратуры от всяких иных документов?
44. Каков практический смысл классификации документов?
45. Почему правовая категория «функция» используется для определения содержания деятельности прокуратуры?
46. Что понимать под функцией прокуратуры?
47. Каким образом определяется перечень функций прокуратуры в законодательстве Российской Федерации и в учебной юридической литературе?
48. Сколько функций прокуратуры предусмотрено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»?
49. Каков перечень элементов прокурорского надзора как одной из функций прокуратуры?
50. Чем предопределен перечень элементов функции прокуратуры — участие прокурора в рассмотрении дел судами?
51. Что понимать под надзором прокуратуры?
52. Какие понятия используются для определения содержания прокурорского надзора?
53. Почему в теории прокурорского надзора (прокурорского права) один из видов прокурорского надзора называют «общим надзором»?
54. Каков предмет надзора за административно-распорядительной деятельностью?
55. Каков предмет надзора за соблюдением прав и свобод личности?
56. Каковы средства прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности?
57. В чем отличие надзора за уголовно-розыскной деятельностью и предварительным расследованием, названного так в данном учебнике, от его определения в законодательстве?

58. Каков предмет надзора за уголовно-разыскной деятельностью?
59. Каков предмет надзора за предварительным расследованием?
60. Каков предмет надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы?
61. С какого времени и почему законодательством Российской Федерации о прокуратуре предусмотрен надзор за исполнительным производством?
62. Каков предмет надзора за исполнительным производством?
63. Как регулируется уголовное преследование Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»?
64. Что понимать под уголовно-процессуальной функцией?
65. Какова подследственность следователя Следственного комитета Российской Федерации?
66. Каковы виды подследственности следователя Следственного комитета Российской Федерации и в чем состоят их отличия?
67. Какие виды решений вправе принять прокурор по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом)?
68. Каковы правовые последствия направления прокурором уголовного дела в суд в порядке ст. 222 УПК РФ?
69. Каковы основные черты советского периода при осуществлении борьбы с преступностью?
70. Каков характер деятельности по борьбе с преступностью, составляющий предмет координации?
71. Какие правоохранительные органы осуществляют борьбу с преступностью? Каким образом этот вопрос урегулирован в законодательстве?
72. Каково содержание координации деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью? В чем состоит отличие координационного характера взаимосвязи между правоохранительными органами от субординации?
73. Какие нормативные правовые акты составляют правовую основу деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью?
74. В каких видах конституционного судопроизводства вправе участвовать прокурор?
75. В чем особенности участия прокурора в рассмотрении дел конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации?
76. Какова правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел?
77. Каковы формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве?
78. Каковы особенности участия прокурора в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и в особом производстве?

79. Что понимать под апелляционным производством? С какого времени и каким образом в гражданское процессуальное законодательство введен институт апелляции?
80. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции?
81. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции?
82. В чем особенности участия прокурора в пересмотре решений, определений и постановлений суда, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора?
83. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре решений, определений и постановлений суда, вступивших в законную юридическую силу, по вновь открывшимся обстоятельствам?
84. Каковы особенности участия прокурора в административном судопроизводстве?
85. Какова правовая основа участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел?
86. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции?
87. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судом кассационной инстанции?
88. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу, в порядке надзора?
89. Каковы особенности участия прокурора в арбитражном судопроизводстве?
90. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции?
91. Каковы особенности участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции?
92. Каковы особенности участия прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора?
93. В чем особенности участия прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов по вновь открывшимся обстоятельствам?
94. Что понимать под правотворчеством в теории права?
95. Наделены ли органы прокуратуры Российской Федерации правом законодательной инициативы? Если да, то в каких нормативных правовых актах это право закреплено?
96. Какова правовая основа участия прокуратуры в правотворчестве?
97. Каким нормативным правовым актом Генерального прокурора РФ урегулирован порядок участия прокуратуры в правотворчестве?
98. Каковы формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности?
99. Что составляет правовую основу участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов?

100. Каковы особенности участия прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
101. В чем особенности участия прокурора в заседаниях органов местного самоуправления?
102. В чем особенности участия прокурора в заседаниях органов коммерческих и некоммерческих организаций?
103. Что понимать под формой международного сотрудничества прокуратуры?
104. Каково содержание правовой помощи по Договору между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г.?
105. Каковы Центральные органы по Договору между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 28 мая 1999 г.?
106. Каковы виды правовой помощи по Договору между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 28 мая 1999 г.?
107. В чем особенности выдачи как одного из видов правовой помощи при непосредственном осуществлении международных договоров?
108. Каково содержание заключения и осуществления соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств как одной из форм международного сотрудничества прокуратуры?
109. В чем особенности сотрудничества прокуратур через межгосударственные органы как одной из форм международного сотрудничества прокуратуры?
110. Что понимать под системой прокуратуры Федеративной Республики Бразилия?
111. Какие функции осуществляет прокуратура Федеративной Республики Бразилия?
112. Каковы состав и полномочия Высшего совета магистратуры Французской Республики?
113. Какие функции осуществляет прокуратура Французской Республики?
114. Какие функции осуществляет прокуратура Королевства Испания?
115. Каков состав Высшего совета магистратуры Итальянской Республики?
116. Какова правовая основа организации и деятельности прокуратуры Латвии?
117. Каковы функции прокуратуры Латвии?
118. Каковы полномочия прокуратуры Литвы?
119. Какими полномочиями наделена прокуратура Грузии?

120. Какова правовая основа создания Содружества Независимых Государств (СНГ)?
121. Какова правовая основа организации и деятельности прокуратуры Беларуси?
122. Каковы функции прокуратуры Беларуси?
123. Какие нормативные правовые акты (законы или подзаконные нормативные правовые акты) составляют правовую основу организации и деятельности прокуратуры Украины?
124. Каковы функции прокуратуры Украины?
125. Какие функции осуществляет прокуратура Республики Казахстан?
126. В чем состоят особенности законодательства о прокуратуре Республики Узбекистан?
127. Какие функции (основные направления) осуществляет прокуратура Республики Узбекистан?
128. Какие виды надзора осуществляет прокуратура Республики Узбекистан?
129. Каковы состав и полномочия Совета правосудия Республики Армения?
130. Какими полномочиями наделена прокуратура Республики Армения?
131. Каков порядок назначения на должность Генерального прокурора Республики Молдова?
132. Каковы состав и полномочия Высшего совета магистратуры Республики Молдова?
133. Какие функции осуществляет прокуратура Таджикистана?
134. Какие функции осуществляет прокуратура Туркменистана?
135. Каков порядок назначения на должность Генерального прокурора Кыргызстана?
136. Какие функции осуществляет прокуратура Кыргызстана?
137. Какими полномочиями наделена прокуратура Азербайджана?

3. Примерный перечень тем рефератов и курсовых работ

1. Периодизация истории развития прокурорского надзора.
2. Досоветский этап развития прокурорского надзора.
3. Советский этап развития прокурорского надзора (1917—1991).
4. Российский этап развития прокурорского надзора (с 1991 г.).
5. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации.
6. Понятие правовой основы деятельности прокуратуры и виды правовых актов, ее составляющих.
7. Понятие и содержание принципов прокурорского надзора.
8. Система принципов прокурорского надзора.
9. Понятие субъектов прокурорского надзора и их классификация.
10. Понятие и значение процессуальных и иных документов.

11. Виды документов прокуратуры и общие правила их составления.
12. Понятие, содержание и виды функций прокуратуры.
13. Система функций прокуратуры.
14. Понятие, содержание и виды прокурорского надзора за исполнением законов.
15. Надзор за административно-распорядительной деятельностью.
16. Надзор за соблюдением прав и свобод личности.
17. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием.
18. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы.
19. Надзор за исполнительным производством.
20. Понятие и содержание координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
21. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
22. Понятие, значение и виды участия прокурора в рассмотрении дел судами.
23. Прокурор как участник конституционного судопроизводства.
24. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел.
25. Участие прокурора в рассмотрении административных дел.
26. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел.
27. Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах.
28. Понятие и виды обращений.
29. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений.
30. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры.
31. Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов.
32. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти.
33. Понятие и значение международного сотрудничества прокуратуры.
34. Формы международного сотрудничества прокуратуры.
35. Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств.
36. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвии, Литвы, Эстонии).
37. Особенности деятельности прокуратуры Грузии.
38. Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств.

4. Перечень заданий к зачету по курсу «Прокурорский надзор»

1. Понятие и значение прокурорского надзора.
2. Прокурорский надзор как отрасль российской юридической науки.
3. Прокурорский надзор как учебная дисциплина.
4. Прокурорский надзор в системе российского права.
5. Нравственные начала деятельности прокуратуры.
6. Условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора.

7. Периодизация истории развития прокурорского надзора.
8. Досоветский этап развития прокурорского надзора.
9. Советский этап развития прокурорского надзора.
10. Российский этап развития прокурорского надзора.
11. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации.
12. Понятие правовой основы деятельности прокуратуры и виды правовых актов, ее составляющих.
13. Пределы действия правовых актов о деятельности прокуратуры.
14. Правовые нормы о деятельности прокуратуры, особенности их толкования и применения.
15. Понятие и содержание принципов прокурорского надзора.
16. Система принципов прокурорского надзора.
17. Понятие субъектов прокурорского надзора и их классификация.
18. Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями.
19. Субъекты с государственно-властными полномочиями.
20. Понятие и значение процессуальных и иных документов.
21. Виды документов прокуратуры и общие правила их составления.
22. Понятие, содержание и виды функций прокуратуры.
23. Система функций прокуратуры.
24. Понятие, содержание и виды прокурорского надзора за исполнением законов.
25. Надзор за административно-распорядительной деятельностью.
26. Надзор за соблюдением прав и свобод личности.
27. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием.
28. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы.
29. Надзор за исполнительным производством.
30. Понятие и значение уголовного преследования.
31. Содержание уголовного преследования.
32. Понятие и содержание координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
33. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
34. Понятие, значение и виды участия прокурора в рассмотрении дел судами.
35. Прокурор как участник конституционного судопроизводства.
36. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел.
37. Участие прокурора в рассмотрении административных дел. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел.
38. Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах.
39. Понятие и виды обращений.
40. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений.
41. Понятие, виды, формы правотворчества.
42. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры.

43. Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов.
44. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти.
45. Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
46. Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов.
47. Понятие и значение международного сотрудничества прокуратуры.
48. Формы международного сотрудничества прокуратуры.
49. Особенности деятельности прокуратур американских государств (Соединенных Штатов Америки, Канады, Федеративной Республики Бразилия).
50. Особенности деятельности прокуратур европейских государств (Французской Республики, Федеративной Республики Германия, Королевства Испания, Итальянской Республики).
51. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвии, Литвы, Эстонии).
52. Особенности деятельности прокуратуры Грузии.
53. Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств.

III. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ УЧЕБНЫХ ЧАСОВ ПО МОДУЛЯМ И ВИДАМ ЗАНЯТИЙ

<i>Наименование модулей и тем</i>	<i>Всего, часов</i>	<i>Аудиторные занятия</i>	<i>Самостоятельная работа</i>
Модуль I. Общие положения			
Тема 1. Сущность прокурорского надзора			
Тема 2. Развитие прокурорского надзора в России (исторический очерк)			
Тема 3. Правовая основа деятельности прокуратуры			
Тема 4. Принципы прокурорского надзора			
Тема 5. Субъекты прокурорского надзора			
Тема 6. Процессуальные и иные документы			
Тема 7. Актуальные проблемы прокурорского надзора			
Модуль II. Деятельность прокуратуры Российской Федерации			
Тема 8. Функции прокуратуры			
Тема 9. Надзор прокуратуры за исполнением законов			
Тема 10. Уголовное преследование прокуратурой			
Тема 11. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью			
Тема 12. Участие прокурора в рассмотрении дел судами			
Тема 13. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений			
Тема 14. Участие прокуратуры в правотворчестве			
Тема 15. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов			
Тема 16. Международное сотрудничество прокуратуры			
Модуль III. Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств			
Тема 17. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств			
Тема 18. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств			
ИТОГО			

IV. ФОРМА ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ — ЗАЧЕТ

V. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ**Нормативные правовые акты РФ**

1. *Конституция* Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Текст] // РГ. 1993. 12 декабря; 2009. 21 января; ПГ. 2099. 23—29 января; СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. *О Конституционном Суде Российской Федерации* [Текст]: ФКЗ от 12 июля 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2009. № 23. Ст. 2754.
3. *Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации»* от 17 января 1992 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. С. 366.
4. *Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”»* от 18 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
5. *Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г.* [Текст] // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.
6. *О ратификации Договора о Таможенном кодексе таможенного союза: ФЗ РФ* от 21 мая 2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2796.
7. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* [Текст] 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
8. *О международных договорах Российской Федерации* [Текст]: ФЗ от 16 июня 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
9. *Об оперативно-розыскной деятельности* [Текст]: ФЗ от 5 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
10. *Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генерального прокурора РФ № 67* от 17 апреля 2008 г. // Законность. 2008. № 7. С. 47—62.
11. *О Следственном комитете Российской Федерации: ФЗ* от 22 декабря 2010 г. // РГ. 2010. 30 декабря.
12. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: ФЗ* от 22 декабря 2010 г. // РГ. 2010. 30 декабря.
13. *О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: ФЗ* от 22 декабря 2010 г. // РГ. 2010. 31 декабря.
14. *Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации: Указ Президента РФ № 38* от 14.01.2011 г. //РГ. 2011. 17 января.

Основная литература

1. *Прокурорский надзор*: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
2. *История прокуратуры России*: Учеб. пособие для студентов вузов / Под ред. А.Г. Звягинцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

Дополнительная литература

1. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.
2. *Прокурорский надзор*: Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Ю.Е Винокурова. М.: Юрайт-Издат, 2008.
3. *Григорьев В.Н., Калинин В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н.* Прокурорский надзор: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009.
4. *Ястребов Б.В.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Зерцало-М, 2011.

Хронология правлений в Государстве Российском (1649—1721) и в Российской Империи (1721—1917)¹

<i>№ п/п</i>	<i>Наименование правления²</i>	<i>Период правления</i>	<i>Продолжи- тельность правления (лет, месяцев, суток)</i>	<i>Иное на име- нование прав- ления³</i>	<i>Примечания</i>
1	2	3	4	5	6
1	Правление «Государя, Царя и Великого Князя» Алексея Михайловича	1649 — январь 1676	27 лет		Алексей Михайлович Романов (родной сын Михаила Федоровича Романова от его второго брака с Евдокией Лукьяновной Стрешневой)
2	Правление «Государя, Царя и Великого Князя» Федора Алексеевича	1676 — апрель 1682	6 лет и 3 месяца		Федор Алексеевич Романов (родной сын Алексея Михайловича Романова от его первого брака с Марией Ильиничной Милославской)
3	Правление «Государей, Царей и Великих Князей» Иоанна Алексеевича и Петра Алексеевича	Апрель 1682 — январь 1696	13 лет и 9 месяцев		Фактическое правление «Царевны и Великой Княжны» Софии Алексеевны Романовой (родная дочь Алексея Михайловича Романова от его первого брака с Марией Ильиничной Милославской)
4	Правление «Государя, Царя и Великого Князя» Петра Алексеевича Романова	Январь 1696 — январь 1721			Петр Алексеевич Романов (родной сын Алексея Михайловича Романова от его второго брака с Натальей Кирилловной Нарышкиной)

1	2	3	4	5	6
5	Правление «Государя Императора» Петра Алексеевича	1721 — 1725		Правление «Петра Первого», правление «Петра I»	
6	Правление «Государыни Императрицы» Екатерины Алексеевны	1725 — 7 мая 1727	2 года и 4 месяца	Правление «Екатерины Первой», правление «Екатерины I»	Марта Самуиловна Скавронская (вторая жена «Петра I»)
7	Правление «Государя Императора» Петра Алексеевича	7 мая 1727 — 1730	2 года и 10 месяцев	Правление «Петра Второго», правление «Петра II»	Петр Алексеевич Романов (несовершеннолетний сын Алексея Петровича Романова — сына «Петра I» от его первого брака с Евдокией Федоровной Лопухиной), фактическое правление осуществлял «Верховный Тайный Совет» (Остерман и др.)
8	Правление «Государыни Императрицы» Анны Иоанновны	28 февраля 1730 — 6 октября 1740	10 лет и 6 месяцев		Анна Иоанновна Романова (родная дочь Прасковьи Федоровны Салтыковой и Иоанна Алексеевича Романова («Иоанна V») — родного сына Алексея Михайловича Романова от его первого брака с Марией Ильиничной Милославской)
9	«Правление бывшего Герцога Курляндского»	17 октября — 9 ноября 1740	21 сутки		Эрнст Иоаганн Бирон («фаворит» «Государыни Императрицы» Анны Иоанновны)
10	«Правление Принцессы Анны Брауншвейг Люнебургской»	9 ноября 1740 — 25 ноября 1741	1 год 15 суток		«Анна Леопольдовна» (дочь Екатерины Иоанновны Романовой, внучка Иоанна Алексеевича Романова)

Продолжение

1	2	3	4	5	6
11	Правление «Государыни Императрицы» Елисаветы Петровны	25 ноября 1741 — 25 декабря 1761	19 лет		Елисавета Петровна Романова (родная дочь «Петра I» от его второго брака с Мартой Самуиловной Скавронской)
12	Правление «Государя Императора» Петра Федоровича	25 декабря 1761 — 28 июня 1762	6 месяцев	Правление «Петра Третьего», правление «Петра III»	Петр Федорович Романов (родной сын Анны Петровны Романовой — дочери «Петра I» от его второго брака с Мартой Самуиловной Скавронской)
13	Правление «Государыни Императрицы» Екатерины Алексеевны	28 июня 1762 — 6 ноября 1796	34 года	Правление «Екатерины Второй», правление «Екатерины II»	София Августа Фредерика Голштинская (со 2 июля 1744 — жена Петра Федоровича Романова, в последующем «Государя Императора» Петра Федоровича)
14	Правление «Государя Императора» Павла Петровича	6 ноября 1796 — 12 марта 1801	4 года и 5 месяцев	Правление «Павла Первого», правление «Павла I»	Павел Петрович Романов (родной сын «Екатерины II»)
15	Правление «Государя Императора» Александра Павловича	Март 1801—1825	24 года	Правление «Александра Первого», правление «Александра I»	Александр Павлович Романов (первый родной сын «Павла I» от его второго брака с «Принцессой Вюртемберг-Штутгартской» — «Марией Федоровной»)
16	Правление «Государя Императора» Константина Павловича	1825	Несколько суток	Правление «Константина Первого», правление «Константина I»	Константин Павлович Романов (второй родной сын «Павла I» от его второго брака с «Принцессой Вюртемберг-Штутгартской» — «Марией Федоровной»)

1	2	3	4	5	6
17	Правление «Государя Императора» Николая Павловича	1825—1855	30 лет	Правление «Николая Первого», правление «Николая I»	Николай Павлович Романов (третий родной сын «Павла I» от его второго брака с «Принцессой Вюртемберг-Штутгартской» — «Марией Федоровной»)
18	Правление «Государя Императора» Александра Николаевича	9 февраля 1855 — 1 марта 1881	26 лет	Правление «Александра Второго», правление «Александра II»	Александр Николаевич Романов (первый родной сын «Николая I»)
19	Правление «Государя Императора» Александра Александровича	Март 1881 — 1896	15 лет	Правление «Александра Третьего», правление «Александра III»	Александр Александрович Романов (второй родной сын «Александра II» от его не морганатического брака с «Принцессой Гессен-Дармштадской» — «Марией Александровной» ⁴)
20	Правление «Государя Императора» Николая Александровича	1896 — 2 марта 1917	21 год	Правление «Николая Второго», правление «Николая II»	Николай Александрович Романов (первый родной сын «Александра III»)
21	Правление «Государя Императора» Михаила Александровича	2—3 марта 1917	1 сутки		Михаил Александрович Романов (родной брат «Николая II») ⁵

¹ Хронология составлена на основе данных, полученных при комплексном исследовании многотомного сборника «Полное Собрание Законов Российской Империи» (Собрание первое, Собрание второе, Собрание третье).

² Наименование правления, имеющее правовое обоснование.

³ Наименование правления, не имеющего правового обоснования, однако широко используемого и поэтому более известного.

⁴ Имевший место у «Государя Императора» Александра Николаевича («Александра II») так называемый «морганатический брак» с Екатериной Михайловной

Долгоруковой («Светлейшая Княгиня Юрьевская»), повлекший рождение детей (сопоставимое по числу с детьми, рожденными в неморганатическом браке), даже на момент свершения такового не имел правового обоснования.

⁵ Вынужденное «отречение» от «Верховной» власти «Государя Императора» Николая Александровича в пользу его родного брата «Великого Князя» Михаила Александровича Романова, по-нашему мнению, не влекло юридических последствий. «Государь Император» Николай Александрович вправе был совершить подобное «отречение» (он его и совершил, вероятно, в целях сохранения династии «Дома Романовых»). Однако при этом «Верховная» власть переходила в руки его единственного несовершеннолетнего сына. Поэтому правомерен вывод о том, что династия «Дома Романовых» завершилась юридическим правлением «Государя Императора» Алексея Николаевича (со 2 марта 1917 г. по 16 июля 1918 г.). Фактическое правление в этом случае правомерно принадлежало жене «Государя Императора» Николая Александровича — «Государыне Императрице» Александре Федоровне. И лишь экстраординарное событие — расстрел Николая Александровича Романова и членов его семьи 16 июля 1918 г. в г. Екатеринбурге — повлекло и фактическое и юридическое прекращение династии «Дома Романовых» в России.

Принятые сокращения¹

АПК РФ	— Арбитражный процессуальный кодекс РФ
БНА РФ	— Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти РФ
Бюллетень ВС РФ	— Бюллетень Верховного Суда РФ
Бюллетень МД	— Бюллетень международных договоров
Бюллетень МЮ РФ	— Бюллетень Министерства юстиции РФ
ВАС РФ	— Высший Арбитражный Суд РФ
Ведомости ВС РСФСР	— Ведомости Верховного Совета РСФСР
Ведомости ВС РФ	— Ведомости Верховного Совета РФ
Ведомости ВС СССР	— Ведомости Верховного Совета СССР
Ведомости МГД	— Ведомости Московской городской Думы
Ведомости МД	— Ведомости Московской Думы
Ведомости СНД РФ и ВС РФ (СССР, РСФСР)	— Ведомости Съезда народных депутатов РФ (СССР, РСФСР) и Верховного Совета РФ (СССР, РСФСР)
Ведомости ФС РФ	— Ведомости Федерального Собрания РФ
Вестник ВАС РФ	— Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ
Вестник КС РФ	— Вестник Конституционного Суда РФ
Вестник ММ	— Вестник Мэрии Москвы
ГД ФС РФ	— Государственная Дума Федерального Собрания РФ
ГК РФ	— Гражданский кодекс РФ
ГПК РСФСР	— Гражданский процессуальный кодекс РСФСР
ГПК РФ	— Гражданский процессуальный кодекс РФ
ЖМЮ	— Журнал Министерства юстиции ²
КоАП РСФСР	— Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
КоАП РФ	— Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
МГНП	— Московская городская нотариальная палата
НК РФ	— Налоговый кодекс РФ
НЦПИ	— Научный центр правовой информации
Постановление СМ — Правительства РФ	— Постановление Совета Министров — Правительства РФ
ПВС РСФСР	— Президиум Верховного Совета РСФСР
ПВС СССР	— Президиум Верховного Совета СССР
ПГ	— Парламентская газета
ПСЗ РИ	— Полное Собрание Законов Российской Империи

¹ Перечень сокращений см. также: *Распоряжение* Администрации Президента РФ и аппарата Правительства РФ от 16.07.2008 г., с последующими изменениями и дополнениями // РГ. 2008. 1 августа; 13 сентября; 24 октября; 2009. 30 января; 6 марта; 11 марта; 2010. 29 сентября.

² Тома 1—30 были изданы с 1859 по 1866 г., в 1867 г. вышло шесть томов, с ноября 1894 г. журнал выходил ежемесячно.

ПСЗ РИ—1	—	Собрание первое Полного Собрания Законов Российской Империи
ПСЗ РИ—2	—	Собрание второе Полного Собрания Законов Российской Империи
ПСЗ РИ—3	—	Собрание третье Полного Собрания Законов Российской Империи
РВ	—	Российские вести
РГ	—	Российская газета
РСФСР	—	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РСФФСР	—	Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика
РФ	—	Российская Федерация
РЮ	—	Российская юстиция
САПП РФ	—	Собрание актов Президента и Правительства РФ
СЗ РСФСР	—	Свод законов РСФСР
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СССР	—	Свод законов СССР
СК РФ	—	Семейный кодекс РФ
СНГ	—	Содружество Независимых Государств
СССР	—	Союз Советских Социалистических Республик
СУ РКП	—	Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР
ТК РФ	—	Таможенный кодекс РФ
УИК РФ	—	Уголовно-исполнительный кодекс РФ
УИС	—	Уголовно-исполнительная система
УК РФ	—	Уголовный кодекс РФ
УПК РСФСР	—	Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР
УПК РФ	—	Уголовно-процессуальный кодекс РФ
ФЗ	—	Федеральный закон
ФКЗ	—	Федеральный конституционный закон
ФС РФ	—	Федеральное Собрание РФ
ФСИН	—	Федеральная служба исполнения наказаний
ФССП	—	Федеральная служба судебных приставов
ФТС	—	Федеральная таможенная служба

Глоссарий¹

Здесь для удобства пользования нами приведены разъяснения терминов, использованных в данном учебнике (из нормативных правовых актов и выработанных нами).

Акты прокурорского надзора — документы властно-распорядительного характера, обязательные для исполнения соответствующими государственными и негосударственными органами.

Двойственное значение термина «прокуратура»: 1) в широком смысле слова — это государственный орган (или должностные лица), осуществляющий надзор как особый вид государственной деятельности; 2) в узком смысле слова — это собственная система государственных органов, специально предназначенных для осуществления надзорной деятельности.

Должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Дубликат обращения — обращение заявителя, являющееся копией предыдущего обращения, либо экземпляр обращения по одному и тому же вопросу и в интересах одного и того же лица.

Жалоба — просьба заявителя о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Законодательный процесс — совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законов.

Законотворческий процесс — урегулированный Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ порядок (процедуры) обсуждения, принятия и опубликования федеральных законов.

Запрос — оформленный надлежащим образом, с соблюдением требований федерального законодательства, документ, направленный уполномоченными должностными лицами, а также членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, адресованный Генеральному прокурору РФ по вопросам, входящим в их компетенцию.

Заявление — это документ, содержащий сведения о нарушениях исполнения правовых актов, полученные от физических и юридических лиц путем их обращения (непосредственно или опосредованно) в прокуратуру, принятие в соответствии с законодательством о прокуратуре и влекущие безусловное рассмотрение прокуратурой.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Источники прокурорского права — формы юридического закрепления правовых норм, регулирующих деятельность прокуратуры.

¹ Несмотря на несколько иное общепринятое значение данного термина, мы с учетом положений Рабочей программы учебного курса «Прокурорский надзор», реализуемой посредством дистанционных образовательных технологий (ДОТ), используем его для разъяснения терминов, содержащихся в данном учебнике.

Коллективное обращение — обращение двух или более лиц, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами или участниками митинга, собрания.

«**Международный договор Российской Федерации**» — «международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

Надзор прокуратуры — регламентированная прокурорским правом деятельность прокуратуры по проверке исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов государственными и негосударственными органами.

Обращение — изложенные в письменной или устной форме предложение, заявление, жалоба или ходатайство, в том числе коллективное, гражданина, должностного и иного лица.

Обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ — документ, направленный в органы прокуратуры, с сообщением о нарушениях закона, а также с просьбой о предоставлении информации, сведений или документов по вопросам, связанным с их деятельностью, не оформленный как запрос.

Объект прокурорского надзора — деятельность государственных органов и негосударственных органов по исполнению законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентированную прокурорским правом.

Парламентский запрос — запрос, принятый соответствующей палатой Федерального Собрания РФ с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в порядке, установленном их регламентами, по вопросам, входящим в компетенцию Генерального прокурора РФ.

Первичное обращение — обращение по вопросу, ранее не рассматривавшемуся в данном органе прокуратуры.

Повторное обращение — обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в котором обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в данную прокуратуру, или указывается на недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, либо сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения.

Подследственность — предусмотренная законом принадлежность уголовного дела к ведению определенного органа предварительного следствия.

Полномочия прокурора — совокупность прав и обязанностей прокурора по осуществлению надзорной функции, предусмотренных законодательством о прокуратуре.

Правотворчество — специализированная деятельность компетентных органов государства (или иных уполномоченных законом органов и лиц) по изданию нормативных правовых актов.

Правотворческая деятельность государства — это наиболее распространенный вид нормотворчества, который осуществляется различными государственными структурами, обладающими правотворческими полномочиями.

Пределы прокурорского надзора — правовые требования по исполнению определенного по характеру законодательства теми или иными государственными и негосударственными органами.

Предложение — рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах.

Предмет надзора за административно-распорядительной деятельностью — соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории России, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам нормативных актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленных выше органов и организаций.

Предмет науки «прокурорский надзор» — объективные закономерности возникновения, развития и функционирования прокуратуры во взаимосвязи с иными государственными органами и негосударственными органами.

Принципы прокурорского права (прокурорского надзора) — господствующие, общие правовые начала, предназначенные для регулирования конкурирующих правовых норм прокурорского права.

Прокуратура — самостоятельный государственный орган, не принадлежащий ни к одной из трех ветвей государственной власти.

Прокурор — Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие советники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции».

Прокурорский надзор — как отрасль юридической науки имеет *общий объект изучения*: объективные закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права, а также общие методы изучения этого объекта.

Систематизация законодательства — специфический вид деятельности, связанный с упорядочением (приведением в определенную, логически последовательную, непротиворечивую систему) действующего законодательства.

Субъект прокурорского права — любое лицо, наделенное правами и несущее обязанности, вступающее в прокурорские отношения с другими субъектами при реализации своих прав и обязанностей.

Субъект прокурорского права (прокурорского надзора) — любое лицо (орган, учреждение, предприятие, организация), наделенное определенными правами и обязанностями и совершающее в их пределах действия (воздержание от них).

Субъекты прокурорского надзора — государственные и негосударственные органы, исполнение которыми законодательства составляет предмет прокурорского надзора.

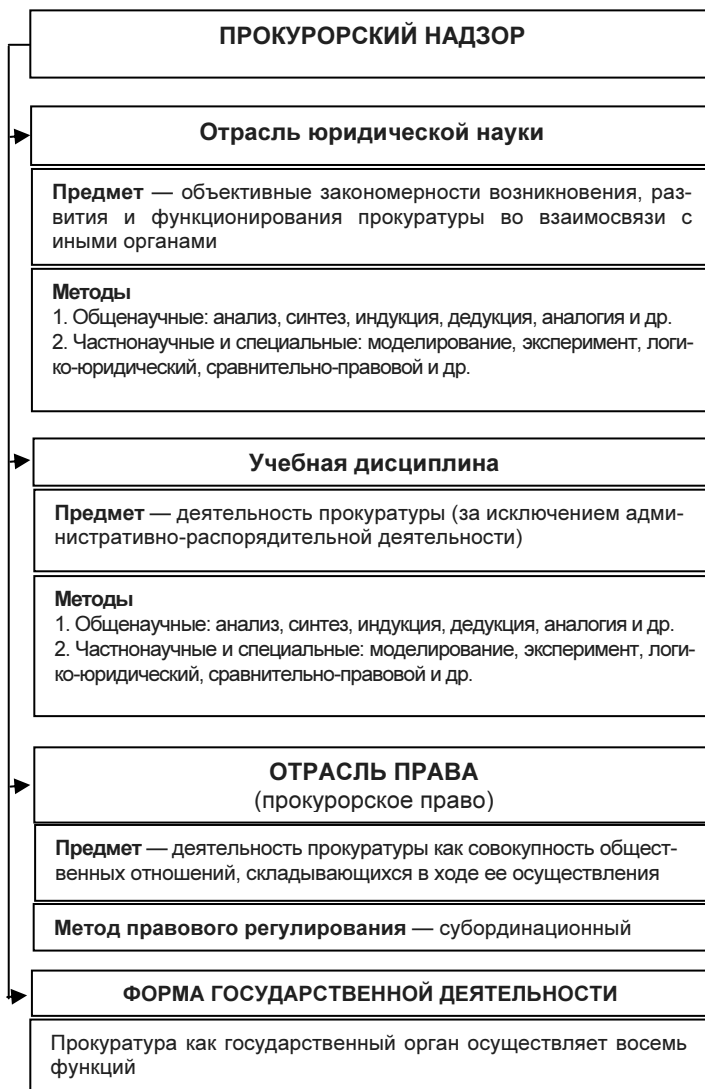
Форма международного сотрудничества прокуратуры — это предусмотренный законом порядок производства действий прокуратуры по участию в разработке международных договоров, по непосредственному осуществлению международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, по заключению и осуществлению соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств, по сотрудничеству прокуратур через межгосударственные органы.

Функция прокуратуры — совокупность действий субъекта (прокурора, прокурорского работника), предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов, а также иных целей.

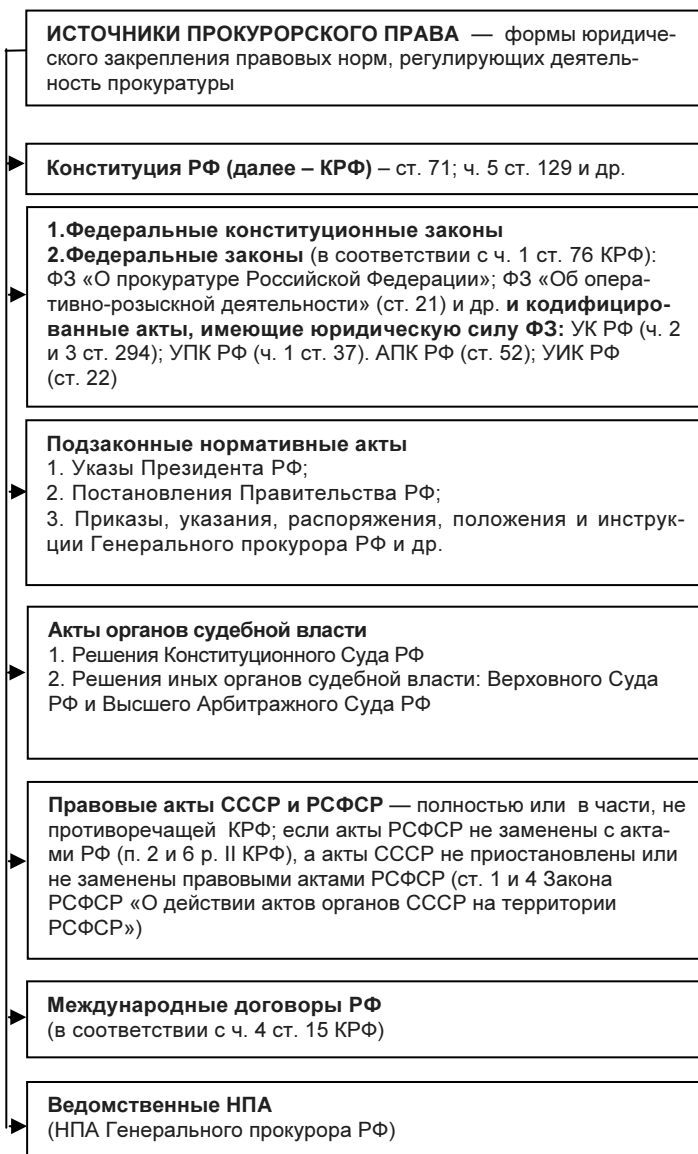
Ходатайство — изложенное в письменной форме обращение заявителя с просьбой о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

Приложения

К главе 1. «Сущность прокурорского надзора»



К главе 3. «Правовая основа деятельности прокуратуры»



К главе 4. «Принципы прокурорского надзора»

Принципы прокурорского права (прокурорского надзора) — господствующие, общие правовые начала, предназначенные для регулирования конкурирующих правовых норм прокурорского права (ст. 4—5 ФЗ «О прокуратуре РФ»). **Существенными признаками** принципов являются: всеобщность, нормативность, функциональность, бинарность (двойственность).

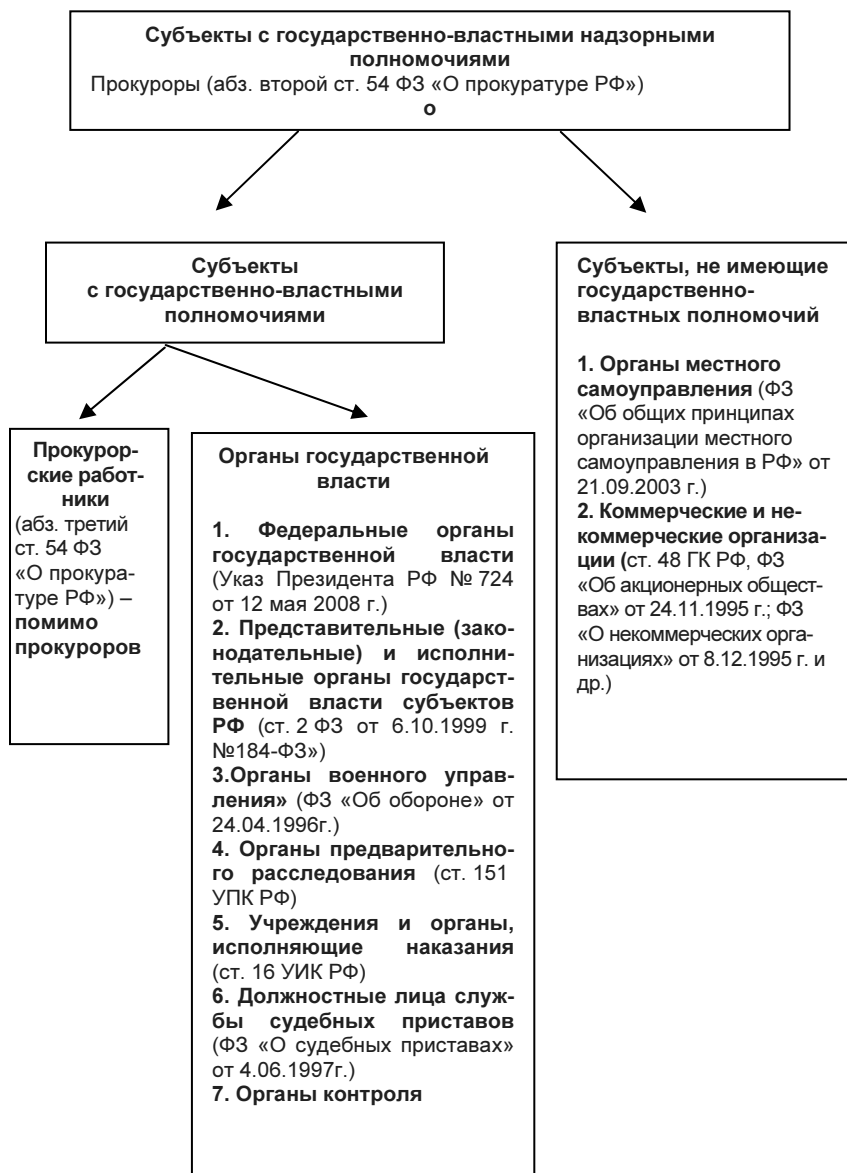
1. Принцип законности — сочетание начал правомерности и целесообразности.

2. Принцип гласности — конкуренция норм об открытости и норм о закрытости деятельности прокуратуры.
(исключ. — ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне»; ст. 7 ФЗ «О персональных данных» и др.)

3. Принцип охраны прав и свобод личности — неприкосновенность личности, право на обжалование действий должностных лиц прокуратуры, а также право на возмещение ущерба, причиненного их незаконными действиями при исполнении должностных обязанностей.
(исключ. — ч. 3 ст. 55 КРФ)

4. Принцип независимости — независимость и подчинение;
(исключ. — п. 2 ст. 13, п. 1 ст. 17, ст. 18 ФЗ «О прокуратуре РФ»)

К главе 5. «Субъекты прокурорского надзора»



К главе 6. «Процессуальные и иные документы»



К главе 8. «Функции прокуратуры»

Функция прокуратуры — совокупность действий субъекта (прокурора, прокурорского работника), предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов, а также иных целей

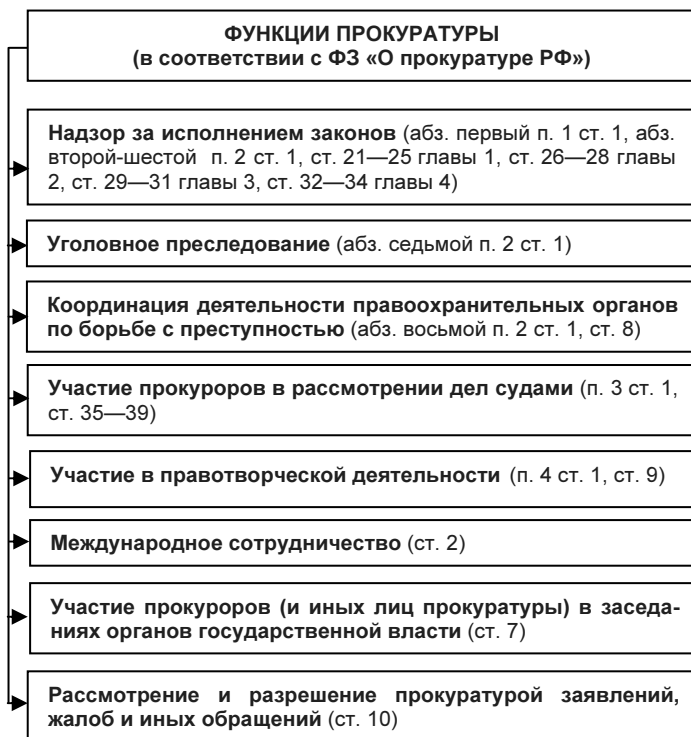
Надзор (абз. первый п. 1 ст. 1, абз. второй—шестой п. 2 ст. 1, ст. 21—25 главы 1, ст. 26—28 главы 2, ст. 29—31 главы 3, ст. 32—34 гл. 4 ФЗ «О прокуратуре РФ»)

1. Надзор за административно-распорядительной деятельностью
2. Надзор за соблюдением прав и свобод личности
3. Надзор за уголовно-розыскной деятельностью и предварительным расследованием
4. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы
5. Надзор за исполнительным производством

Участие в рассмотрении дел судами (п. 3 ст. 1, ст. 35—39 ФЗ «О прокуратуре РФ»)

1. Участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ
2. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел
3. Участие прокурора в рассмотрении административных дел
4. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел
5. Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах

«Система функций прокуратуры Российской Федерации»



К главе 9. «Надзор прокуратуры за исполнением законов»

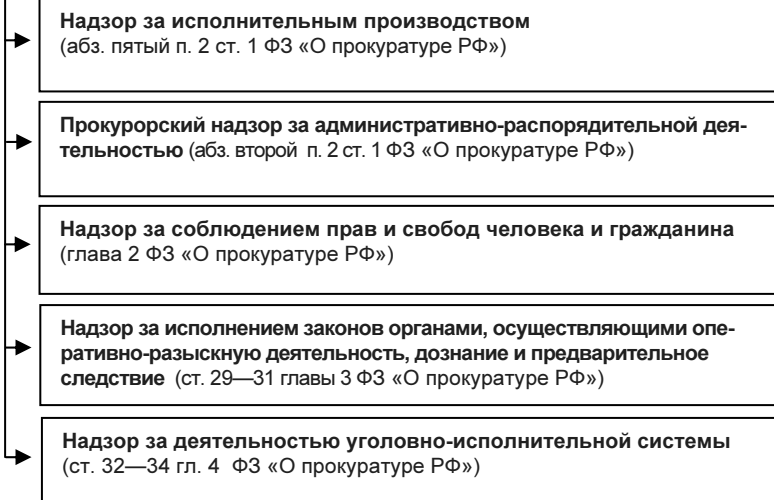
Надзор прокуратуры — регламентированная прокурорским правом деятельность прокуратуры по проверке исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов государственными и негосударственными органами.

Объект — деятельность по исполнению НПА, регламентированную прокурорским правом

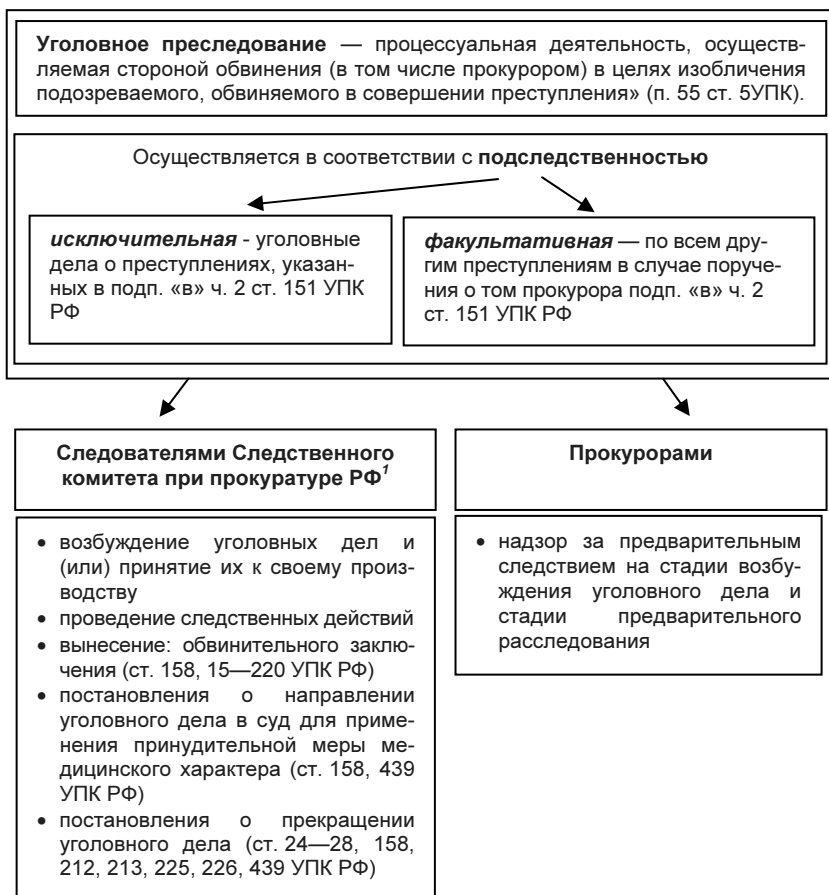
Пределы — правовые требования по исполнению определенного по характеру законодательства

Предмет — соотносится с объектом как часть с целым: внешними границами первого по отношению ко второму выступают пределы прокурорского надзора

Субъекты — государственные и негосударственные органы

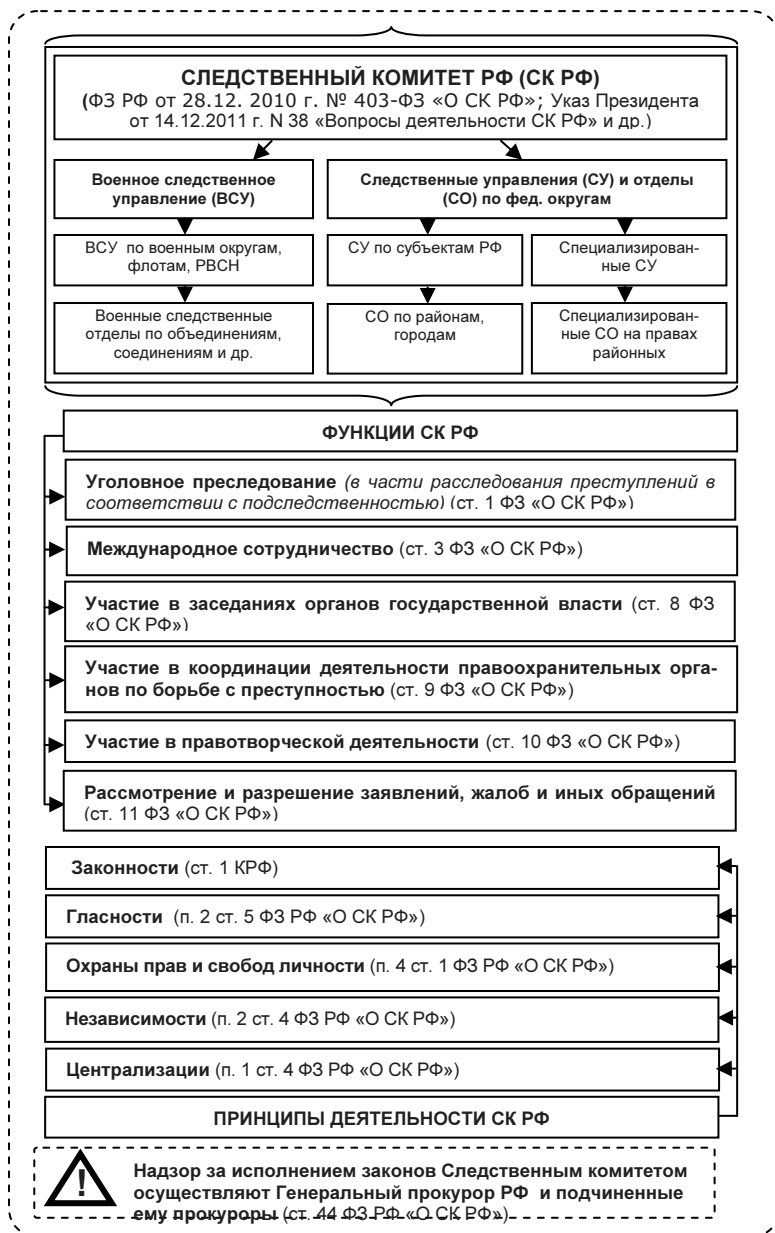


К главе 10. «Уголовное преследование прокуратурой»



¹ В соответствии с Указом Президента РФ № 1182 от 27 сентября 2010 г. (в ред. Указа Президента РФ № 38 от 14 января 2011 г.) на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации создан Следственный комитет Российской Федерации.

Следственный комитет Российской Федерации

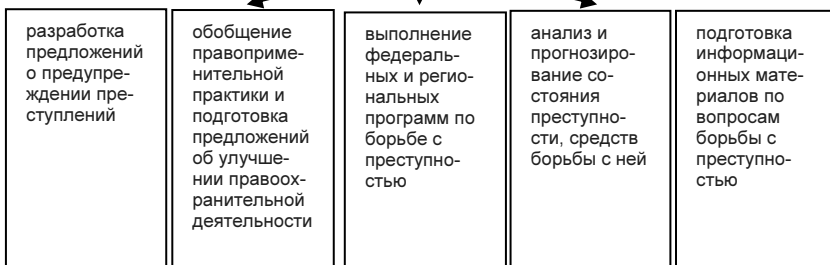


К главе II. «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»

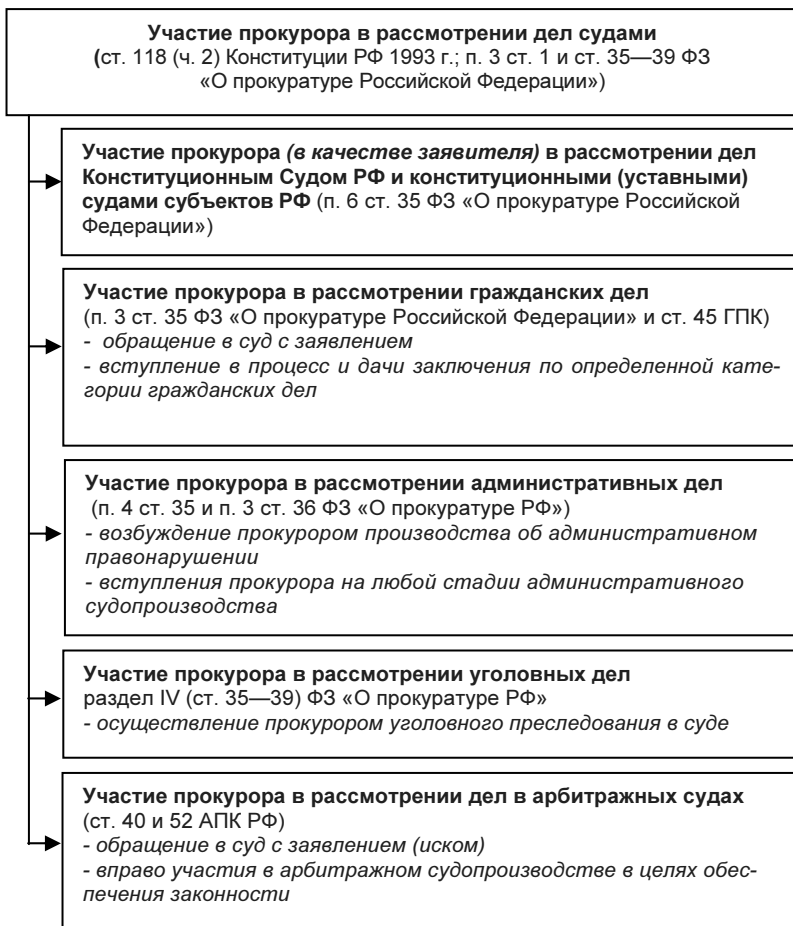
Координацию осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры
 (ст. 8 (п. 1) ФЗ «О прокуратуре РФ»; указ Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» № 567 от 18.04.1996 г.)

через
↓

Координационные совещания
 состав:
 1. **Председатель** (соответствующий прокурор)
 2. **Члены совещания** (руководители соответствующих правоохранительных органов)
 3. **Рабочие группы** — по соответствующим направлениям
 4. **Секретариат** — представители всех правоохранительных органов (искл. ленов координационного совещания)



К главе 12. «Участие прокурора в рассмотрении дел судами»



К главе 13. «Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений»

Жалоба — просьба заявителя о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации конституционных прав и свобод либо сообщение о нарушении НПА

Предложение — рекомендация заявителя по совершенствованию НПА, деятельности государственных органов и органов МСУ и т.д.

Ходатайство — обращение заявителя с просьбой о признании в случаях, установленных законодательством РФ, определенного статуса, прав, свобод

Парламентский запрос — запрос, принятый соответствующей палатой Федерального Собрания РФ (ст. 18 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы ФС РФ»)

Запрос — документ, направленный уполномоченными должностными лицами, а также членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы РФ, адресованный Генеральному прокурору РФ по вопросам, входящим в их компетенцию

Обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ — документ, направленный в органы прокуратуры, с сообщением о нарушениях закона, а также с просьбой о предоставлении информации, сведений или документов, не оформленный как запрос

Генеральная прокуратура РФ

Правовая основа: ст. 33 и 45 КРФ 1993 г.; ст. 10 ФЗ «О прокуратуре РФ»; ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 21.04.2006 г., указы, указания, распоряжения, положения и инструкции Генерального прокурора РФ

По обращению должно быть принято одно из решений:

- принятие к рассмотрению
- прекращение проверки
- передача на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры
- направление в другие органы
- о приобщении к ранее поступившей жалобе

В адрес заявителя направляется письменный ответ (кроме случаев, установленных соответствующими НПА)

К главе 14. «Участие прокуратуры в правотворчестве»



К главе 15. «Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов»

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА в заседаниях государственных и негосударственных органов (ст. 7 и п. 6 ст. 12 ФЗ «О прокуратуре РФ»)	
▶	Федеральные органы государственной власти
	1. Совет Безопасности РФ (указ Президента РФ «Об утверждении состава СБ РФ» № 836 от 25.05.2008 г.) 2. Федеральное Собрание РФ (п. 1.9 Регламента Генеральной прокуратуры РФ) - Совет Федерации РФ (п. 3 ст. 37, п. 5 ст. 38, ст. 179—188 Регламента СФ ФС РФ, утв. Постановлением СФ ФС РФ № 33-СФ от 30.01.2002 г.) - Государственная Дума РФ (п. 2 ст. 65 Регламента ГД ФС РФ, утв. Постановлением ГД ФС РФ № 2134-II ГД от 22.01.1998 г.) 3. Правительство РФ (ч.3 ст.27 ФКЗ «О правительстве РФ» от 17.12.1997 г. N 2-ФКЗ) 4. Конституционный Суд РФ (ст. 20, ч. 2-3 ст. 21 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 12.04.1994 г. №1-ФКЗ) 5. Верховный Суд РФ (ст. 52—68 Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР» от 8 июля 1981г.)
▶	Органы государственной власти субъектов РФ (ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 22 сентября 1999 г. № 184-ФЗ)
	1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; 3. Иные органы государственной власти субъекта РФ
▶	Органы местного самоуправления (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 сентября 2003 г. №131-ФЗ)
▶	Коммерческие и некоммерческие организации (п. 3 ст. 7 ФЗ «О прокуратуре РФ»)

К главе 16. «Международное сотрудничество прокуратуры»

Формы международного сотрудничества прокуратуры (ст. 2 ФЗ «О прокуратуре РФ»)

Участие прокуратуры в разработке международных договоров

(ФЗ «О международных договорах» от 16 июня 1995 г.; приказ Генерального прокурора РФ «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры РФ» № 67 от 12 марта 2009 г.)

Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам

(Пример: Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., ратифицир. ФЗ от 1 октября 1999 г.; Договор между РФ и США о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 17 июня 1999 г., ратифицир. ФЗ от 13 октября 2000 г. и др.)

Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств.

(Пример: Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между Прокуратурой Республики Армения и Прокуратурой РФ от 15 января 1993 г. и др.)

Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы.

(Пример: Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников СНГ, созданный совместным решением генеральных прокуроров государств — участников СНГ от 7 ноября 1995 г. Решением Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 года ему придан статус межгосударственного органа СНГ и др.)

Библиографический список¹

1. *Лакиер В.* Учреждение прокурорского надзора в связи с различными формами уголовного судопроизводства // ЖМЮ. 1863. Т. 15.
2. *Иванов П.* Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб.: Печатано в типографии Правительствующего Сената, 1863.
3. *Марков П.* О прокурорском надзоре в гражданских делах // ЖМЮ. 1864. Т. 20.
4. *Градовский А.* Высшая администрация России XVIII в. и генерал-прокуроры. СПб.: Типография Ивана Бочкарева, 1866.
5. *Градовский А.* Начала русского государственного права. Том II. Органы управления. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1881.
6. *Градовский А.* Начала русского государственного права. Том III. Органы местного самоуправления. Часть первая. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1883.
7. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Посobie для прокурорской службы. Том первый. Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, 1889.
8. *Корсаков Д.А.* Из жизни русских деятелей XVIII века: Историко-биографический очерк. Казань: Типография Императорского Университета, 1891.
9. *Градовский А.* Начала русского государственного права. Т. I. О государственном устройстве. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Типография Морского Министерства, в Главном Адмиралтействе, 1892.
10. *Филитов А.Н.* К вопросу о Верховном Тайном Совете. М., 1896.
11. *Благовидов В.Ф.* Обер-прокуроры Святейшего Синода в XVIII и в первой половине XIX столетия (развитие обер-прокурорской власти в синодальном ведомстве): Опыт исторического исследования. Казань: Типография Императорского Университета, 1899.
12. *Грибовский В.М.* Высший суд и надзор в России в первую половину царствования императрицы Екатерины Второй: Историко-юридическое исследование. СПб.: Типография Т-ва Печатн. и Изд. дела «Трудь», 1901.
13. *Грибовский В.М.* Материалы для истории высшего суда и надзора в первую половину царствования императрицы Екатерины Второй. СПб.: Типография Т-ва Печатн. и Изд. дела «Трудь», 1901.
14. *К истории* отечественной бюрократии (обер-прокуроры Святейшего Синода в XVIII и в первой половине XIX столетия, по книге В. Благовидова. Казань. 1899 год). Тула: Типография Е.И. Дружининой, 1904.
15. *Филитов А.Н.* История русского права: Конспект лекций. Ч. I. Вып. I. М.: Типография Общества распространения полезных книг, 1905.
16. *Строев В.* Бироновщина и Кабинет министров. Очерк внутренней политики Императрицы Анны: Историческое исследование. Ч. I (1730—1735 гг.). М.: Типография Императорского Московского Университета, 1909.

¹ Литературные источники расположены в хронологическом порядке.

17. *Строев В.Н.* Бироновщина и Кабинет министров. Очерк внутренней политики императрицы Анны: Историческое исследование. Ч. 2. Вып. 1. СПб.: Типография Императорской Академии Наук, 1910.
18. *Корф С.А.* Административная юстиция в России. Книга первая: Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1910.
19. *История* Правительствующего Сената за двести лет (1711—1911 гг.). Т. 1. СПб.: Сенатская типография, 1911.
20. *История* Правительствующего Сената за двести лет (1711—1911 гг.). Т. 2. СПб.: Сенатская типография, 1911.
21. *История* Правительствующего Сената за двести лет (1711—1911 гг.). Т. 3. СПб.: Сенатская типография, 1911.
22. *История* Правительствующего Сената за двести лет. 1711—1911 гг. Т. 4. СПб.: Сенатская типография, 1911.
23. *История* Правительствующего Сената за двести лет. 1711—1911 гг. Т. 5 (дополнительный). Санкт-Петербург: Сенатская типография, 1911.
24. *Веретенников В.И.* Из истории Тайной Канцелярии (1731—1762 гг.): Очерки. Харьков: Типография и Литография М. Зальберг и С-вья, 1911.
25. *Строев В.Н.* Столетие собственной ее императорского величества канцелярии. СПб.: Государственная типография, 1912.
26. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса: Тип. «Техникъ», 1912.
27. *Веретенников В.И.* Очерк истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков: Типография фирмы «Адольф Дарре», 1915.
28. *Филиппов А.Н.* К вопросу о составе Первого Полного Собрания Законов Российской Империи. М., 1916.
29. *Филиппов А.Н.* Каталог членов и обер-прокуроров Св. Пр. Синода за XVIII в. М.: Синадальная типография, 1916.
30. *Березовская С.Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении и его формы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951.
31. *История* советской прокуратуры в важнейших документах: Сборник / Ред. К.А. Мокичев; сост. В.Г. Лебединский, Д.И. Орлов. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1952.
32. *Лебединский В.Г.* Советская прокуратура, ее организация и деятельность в области общего надзора: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М.: Институт права АН СССР, 1953.
33. *Лебединский В.Г.* Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М.: Госюриздат, 1954.
34. *История* законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917—1954 гг. / Под ред. С.А. Голунского, сост. Л.Н. Гусев. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1955.
35. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956.
36. *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу). М.: Госюриздат, 1957.

37. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958.
38. *Правовые гарантии законности в СССР* / Под ред. М.С. Строговича. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1962.
39. *Березовская С.Г.* Охрана прав граждан советской прокуратурой. М.: Наука, 1964.
40. *Березовская С.Г.* Охрана прав граждан в деятельности Советской прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965.
41. *Березовская С.Г., Ремнев В.И.* Прокурорский надзор в СССР (библиография 1922—1964 гг.). М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1965.
42. *Прокурорский надзор в СССР: Учебник* / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 1966.
43. *Организация суда и прокуратуры в СССР.* М.: Юридическая литература, 1967.
44. *Жогин Н.В.* Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М.: Юридическая литература, 1968.
45. *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе: ИРФОН, 1970.
46. *Рохлин В.И.* Координация надзора за следствием и дознанием и общего надзора в предупреждении преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970.
47. *Звирибуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юридическая литература, 1971.
48. *Мурашин Г.А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1972.
49. *Прокурорский надзор в СССР: Учебник.* — 3-е изд., испр. и доп. / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юридическая литература, 1973.
50. *Ерошкин Н.П.* Основные тенденции развития высшей государственности феодально-крепостнической России первой половины XIX века: Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. М., 1973.
51. *Попова С.И., Сафонов А.П.* Прокурорский надзор в СССР: Библиография 1965—1970 гг. М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1974.
52. *Басков В.И.* Надзор прокурора в суде по уголовным делам. М.: Знание, 1975.
53. *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности: Учеб. пособие. Харьков: Харьков. юрид. ин-т, 1978.
54. *Темушкин О.П.* Организационно-правовые формы проверки законности и обоснованности приговоров. М.: Наука, 1978.
55. *Власихин В.А.* Государственная атторнейская служба в США (критический анализ организации, функций и деятельности): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.
56. *Ковалев М.А.* Прокурорский надзор за обеспечением прав личности при расследовании преступлений. М.: Изд-во МГУ, 1981.
57. *Прокурорский надзор в европейских социалистических странах: Монография.* М.: Юридическая литература, 1981.
58. *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. М.: Юридическая литература, 1981.

59. *Мариунов М.Н.* Прокурорско-надзорные правоотношения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982.
60. *Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Под ред. Б.А. Галкина.* М.: Юридическая литература, 1982.
61. *Козлов А.Ф.* Компетенция прокуратуры и организация ее работы: Учеб. пособие. Свердловск: Свердлов. юрид. ин-т, 1983.
62. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной истории: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 1983.
63. *Таджиев Х.С.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. Вопросы теории и практики: Монография. Ташкент: ФАН, 1985.
64. *Потеружа И.И.* Значение надзорного производства уголовных дел в укреплении законности. Минск: Наука и техника, 1985.
65. *Российское законодательство X—XX веков: 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма.* М.: Юридическая литература, 1986.
66. *Российское законодательство X—XX веков: 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма.* М.: Юридическая литература, 1987.
67. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения: Монография. Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1987.
68. *Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века.* М.: Юридическая литература, 1988.
69. *Казанцев С.М.* Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России / Буржуазные реформы в России второй половины XIX века: Межвузовский сборник научных трудов. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1988.
70. *Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 7: Документы крестьянской реформы.* М.: Юридическая литература, 1989.
71. *Зеленецкий В.С.* Концептуальные основы общей теории борьбы с преступностью: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1989.
72. *Давв В.Г., Мариунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора: Монография. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990.
73. *Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 8: Судебная реформа.* М.: Юридическая литература, 1991.
74. *Басков В.И.* Прокурорский надзор в СССР: Учебник. М.: Изд-во МГУ, 1991.
75. *Мариунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования: Монография. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 1991.
76. *Ареунов В.Н.* Участие прокуратуры в гражданском процессе: Учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ, 1991.
77. *Боботов С.В.* Правосудие во Франции: Учеб. пособие. М.: ЕАВ, 1994.
78. *Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций.* М.: Юридическая литература, 1994.
79. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. Общая часть: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Уральской гос. юрид. академии, 1994.
80. *Ардан Филипп.* Франция: государственная система / Пер. с фр. Л.С. Филипповой. М.: Юридическая литература, 1994.
81. *Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период).* М., 1994.

82. *Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»* / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996.
83. *Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (правовые основы, структура, направления деятельности): Учеб. пособие.* М.: Ин-т повышения квалиф. руковод. кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 1996.
84. *Борисова Е.А.* Институт апелляции в гражданском процессе. М.: СПАРК, 1996.
85. *Жуйков В.М.* Реализация конституционного права на судебную защиту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
86. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX — начало XX в. М.: РОССПЭН, 1996.
87. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906—1917. М.: РОССПЭН, 1996.
88. *Костенко Н.И.* Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
89. *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления: Монография. М.: Криминологическая ассоциация, 1997.
90. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорный процесс: Учеб. пособие. Тверь: Тверской гос. ун-т, 1997.
91. *Основы государственной политики борьбы с преступностью в России: Теоретическая модель.* М.: НОРМА, 1997.
92. *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955—1991 гг.: Сб. правовых актов / Отв. ред. Р.Х. Якупов; сост. В.Н. Галузо.* М.: СПАРК, 1997.
93. *Козлов А.Ф.* Участие прокуратуры в рассмотрении судами уголовных дел: Учеб. пособие. Екатеринбург: УрГЮА, 1997.
94. *Борисова Е.А.* Апелляция в гражданском и арбитражном процессе. М.: Городец, 1997.
95. *Акты прокурорского надзора* / Под ред. Ю.И. Скуратова. М.: Юрист, 1997.
96. *Конституция Республики Беларусь. Официальное издание.* Минск: Беларусь, 1997.
97. *Халиулин А.Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997.
98. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Призванные Отечеством. Российские прокуроры. 1722—1917. М.: РОССПЭН, 1997.
99. *Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. Вып. 2.* М.: МАНУСКРИПТ; Юрайт, 1998.
100. *Организация и порядок уголовного судопроизводства: Сб. правовых актов / Сост. В.Н. Галузо.* М.: Юридическая литература, 1998.
101. *Предварительное следствие: Сб. нормативных актов / Сост. В.Н. Галузо, Р.Х. Якупов.* М.: БЕК, 1998.
102. *Назаров С.Н.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. М.: Экспертное бюро-М, 1998.
103. *Королев Г.Н.* Прокуратура Российской Федерации в период правовой реформы: Лекция. Ижевск, 1998.
104. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций. СПб., 1998.

105. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 1998.
106. *Петуховский А.А.* Прокурорский надзор: Учеб. пособие. М.: Бизнес Ченел интернешнл Лтд., 1998.
107. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 3 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1998.
108. *Конституционное* правосудие в странах СНГ и Балтии: Сб. нормативных актов. М.: Зерцало, 1998.
109. *Власихин В.А.* Независимый прокурор (американский опыт организации уголовного преследования должностных лиц государства) (правовое исследование) (поступило в Московский юридический институт МВД РФ 21 октября 1998 г., вход. номер 1838).
110. *Сборник* основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М.: НОРМА, 1999.
111. *Ломовский В.Д.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. пособие. Тверь: ТГУ, 1999.
112. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Учебник: В 4 т. Т. 1—2. Часть общая. 3-е изд., обновл. и доп. М.: БЕК, 1999.
113. *Конституции* государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 1999.
114. *Конституции* государств — участников СНГ. М.: НОРМА—ИНФРА-М, 1999.
115. *Сборник* действующих актов Президента Республики Беларусь. 1994—1998 / Под ред. А.Л. Пласковицкого. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.
116. *Чувилев А.А., Чувилев Ан.А.* Прокурорский надзор: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999.
117. *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М.: ЗЕРЦАЛО, 1999.
118. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Российские прокуроры. М.: Молодая гвардия, 1999.
119. *Конституции* стран СНГ и Балтии: Учеб. пособие / Сост. Г.Н. Андреева. М.: Юристь, 1999.
120. *Болоева Ч.К.* Совершенствование деятельности государственного аппарата (по материалам Кыргызской Республики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
121. *Прокурорский* надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. СПб.: С.-Петербург. ин-т экспертов; Сентябрь, 2000.
122. *Сухарев А.Я.* Историческая судьба прокуратуры: Научно-публицистический очерк. М.: НОРМА, 2000.
123. *Конституции* зарубежных стран: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. В.В. Маклаков. М.: БЕК, 2000.
124. *Мельников Н.В.* Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России. М.: Книготорг, 2000.
125. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: ЗЕРЦАЛО, 2000.

126. *Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000.
127. *Воронова Е.Л., Симицкая И.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о борьбе с незаконным оборотом наркотиков. М.: ПРИОР, 2000.
128. *Татаркин В.Н.* Нужен новый учебник «Прокурорский надзор» // Государство и право. 2000. № 6.
129. *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник.* М.: МНЭПУ: Юрайт, 2000.
130. *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева.* М.: Юрист, 2000.
131. *Галузо В.Н.* Система правоохранительных органов России: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000.
132. *Романов А.К.* Правовая система Англии: Учеб. пособие. М.: Дело, 2000.
133. *Учебные программы по специальности «Юриспруденция». Общие курсы: Учеб.-метод. пособие / Под ред. Е.А. Суханова, Н.И. Побежимовой.* М.: Зерцало-М, 2001.
134. *Прокурорский надзор в Российской Федерации: Практикум / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова.* М.: МНЭПУ: Юрайт-М, 2001.
135. *Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева.* М.: НОРМА, 2001.
136. *Прокудина Л.А., Викторов И.С., Карлин А.Б., Попов А.Д., Простова В.М.* Участие прокурора в арбитражном процессе по делам о несостоятельности (банкротстве): Науч.-практ. комментарий. М.: Юрлитинформ, 2001.
137. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом: Сравнительное исследование. М.: НОРМА, 2001.
138. *Семененко М.Э.* Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами: Монография. М.: РУДН, 2001.
139. *Голубовский В.Ю., Рохлин В.И., Уткин Н.И.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. В.П. Сальникова. СПб.: Лань; С.-Петербург. ун-т МВД России: Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, 2001.
140. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2001.
141. *Правоохранительные органы: Учебник для вузов / Под ред. О.А. Галустьяна.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2002.
142. *Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова.* М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ: Экслит, 2003.
143. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
144. *Григорьева Н.В.* Прокурорский надзор: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003.
145. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева.* М.: НОРМА, 2003.
146. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. О.А. Галустьяна.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004.
147. *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А. Я. Сухарева.* М.: НОРМА, 2004.

148. *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула: Автограф, 2004.
149. *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 2. Тула: Автограф, 2004.
150. *Правоохранительные органы*: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустяна, А.П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2005.
151. *Назаров С.Н.* Надзорная деятельность: этапы развития, сферы реализации, правовая форма: Монография. Ростов н/Д: АПСН СКНЦ ВШ, 2005.
152. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2006.
153. *Коробейников Б.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2006.
154. *Баев О.Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования: Науч.-практич. пособие. М.: Юрлитинформ, 2006.
155. *Королев Г.Н.* Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе: Монография. М.: Юрлитинформ, 2006.
156. *Правоохранительные органы*: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустяна, А.П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
157. *Щерба С.П.* Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия: Науч.-учеб. пособие. М.: Экзамен, 2007.
158. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.
159. *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (1649—1913): Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
160. *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 5-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, А.П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
161. *Прокурорский надзор*: Учебник для студентов вузов. 5-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Сафиуллиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
162. *Якупов Р.Х., Галузо В.Н.* Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. М.: ТЕИС, 2008.
163. *Галузо В.Н.* Власть прокурора в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
164. *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.
165. *Прокурорский надзор*: Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-издат, 2008.
166. *Григорьев В.Н., Калинин В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н.* Прокурорский надзор: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009.
167. *Прокурорский надзор*: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2009.
168. *Прокурорский надзор*: Учеб. пособие / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой. М.: Юриспруденция, 2011.
169. *Ястребов Б.В.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Зерцало-М, 2011.

170. *Прокурорский надзор*: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
171. *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна, А.П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.
172. *Правоохранительные органы*: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
173. *Таможенное право*: Учебник для студентов вузов. 5-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
174. *Таможенное дело*: Учебник для студентов вузов / Под ред. Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.
175. *Галузо В.Н.* Первое Полное Собрание Законов Российской Империи: современный проблемный анализ // Государство и право. 2007. № 10.
176. *Галузо В.Н.* Власть прокурора в Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 5.
177. *Галузо В.Н.* От власти прокурора в Российской Империи к власти прокурора в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 2.
178. *Галузо В.Н.* Юридические проблемы периодизации истории Российской Империи // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 3.
179. *Галузо В.Н.* Лексология - новое направление в юридической науке? // Закон и право. 2009. № 2.
180. *Галузо В.Н.* Второе Полное Собрание Законов Российской Империи: современный проблемный анализ // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 5.
181. *Галузо В.Н.* Третье Полное Собрание Законов Российской Империи: современный проблемный анализ // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6.
182. *Галузо В.Н.* Полное Собрание Законов Российской Империи: современный итоговый проблемный анализ // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 7.
183. *Галузо В.Н.* Теория правоохраны — новое направление в юридической науке? // Закон и право. 2009. № 2.
184. *Галузо В.Н.* Условия формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 9.
185. *Галузо В.Н.* Предпосылки формирования института власти прокурора в Государстве Российском // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 10.
186. *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именованного государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5.
187. *Бабкин М.А., Галузо В.Н.* О генезисе летосчисления в России // Закон и право. 2010. № 9.
188. *Бабкин М.А., Галузо В.Н.* Летосчисление в России: историко-правовой анализ // Право и государство. 2010. № 12.
189. *Галузо В.Н.* Институт власти прокурора в России (исторический очерк) // Образование. Наука. Научные кадры. 2010. № 3.

Алфавитно-предметный указатель¹

- А**
- Административное правонарушение — 12 (4)
- Административное судопроизводство — 12 (4)
- Административно-процессуальное право — 12 (4)
- Административные взыскания — 12 (4)
- Административный процесс — 12 (4)
- Акты органов судебной власти — 3 (1)
- Акты прокурорского надзора — 9 (1)
- Анонимные обращения граждан — 13 (2)
- Апелляционная жалоба — 12 (3, 5, 6)
- Апелляционное производство — 12 (3, 5)
- Апелляционные суды — 17 (1)
- Апелляция — 12 (3, 5, 6)
- Арбитражное процессуальное право — 12 (6)
- Арбитражное судопроизводство — 12 (1, 6)
- Арбитражный апелляционный суд — 12 (6)
- Арбитражный управляющий — 5 (4); 8 (2)
- «Атторнейская служба» — 17 (1)
- Б**
- Бандитизм — 2 (4)
- Бланк документа — 6 (1)
- Борьба с организованной преступностью — 2 (4)
- Бюлетины Генеральной прокуратуры РФ — 14 (2)
- В**
- Ведомственное правотворчество — 14 (2)
- Верховная Рада Украины — 18 (3)
- «Вечный» характер прокуратуры — 2 (4)
- Виды документов прокуратуры — 6 (2)
- Виды конституционного судопроизводства — 12 (2)
- Виды правотворчества — 14 (1)
- Виды прокурорского надзора — 9 (1)
- Виды систематизации — 14 (2)
- Виды судопроизводства — 8 (2); 12 (1)
- Временное положение о представителе Генерального прокурора РФ в Конституционном Суде РФ — 15 (2)
- Временные комитеты по борьбе с преступностью — 2 (3)
- Выдача — 16 (2)
- Выемка — 10 (2)
- Высокая палата правосудия — 17 (2)
- Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации — 15 (3)
- Высший надзор — 2 (2, 4); 18 (3)
- Г**
- Генерал-прокурор — 2 (2)
- Генеральная прокуратура Российской Федерации — 2 (4)
- Генеральный прокурор Азербайджанской Республики — 18 (3)
- Генеральный прокурор Беларуси — 18 (3)
- Генеральный прокурор Грузии — 18 (2)
- Генеральный прокурор Кыргызстана — 18 (3)
- Генеральный прокурор Латвии — 18 (1)
- Генеральный прокурор Республики Армения — 18 (3)
- Генеральный прокурор Республики Казахстан — 18 (3)

¹ Первая цифра указывает на главу, вторая цифра (в скобках) — на параграф этой же главы учебника.

- Генеральный прокурор Республики Молдова — 18 (1)
 Генеральный прокурор РСФСР — 2 (2)
 Генеральный прокурор Российской Федерации — 2 (3); 5 (2)
 Генеральный прокурор СССР — 2 (2)
 Генеральный прокурор Таджикистана — 18 (3)
 Генеральный прокурор Туркменистана — 18 (3)
 Генеральный прокурор Узбекистана — 18 (3)
 Генеральный прокурор Украины — 18 (3)
 Генеральный прокурор Федеративной Республики Бразилия — 17 (1)
 Гипотеза — 3 (3)
 Глава муниципального образования — 15 (4)
 Главная военная прокуратура — 2 (2)
 Главные судебные приставы — 9 (6)
 Главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации — 9 (4); 10 (1)
 Государственное Собрание Эстонии — 18 (2)
 Государственный обвинитель — 12 (5)
 Государственный суверенитет РСФСР — 2 (2)
- Д**
- Дальневосточный федеральный округ — 2 (3)
 Датирование федеральных конституционных законов и федеральных законов — 3 (2)
 Дела об административных правонарушениях — 11 (4)
 Деликт — 9 (2)
 Денонсация — 2 (2); 12 (1)
 Департамент судебных приставов Минюста РФ — 9 (6)
 Дефиниция — 4 (1)
 Деятельность прокуратуры — 1 (1); 7 (1)
 Диспозиция — 3 (3)
 Договор — 15 (2)
 Договорное правотворчество — 14 (2)
 Дознание — 9 (4)
- Доктрина — 1 (2)
 Доктрина обеспечения баланса интересов личности, общества и государства — 9 (2)
 Документ — 6
 Документы властно-распорядительного характера — 6 (2)
 Документы информационно-удостоверительного характера — 6 (2)
 Допрос — 10 (2)
 Досудетский этап прокуратуры — 2 (1)
 Досудебные стадии уголовного процесса — 10 (2)
- Ж**
- Жалоба — 12 (3, 5); 13 (1)
 Жогорку Кенеш Кыргызстана — 18 (3)
- З**
- Задержание подозреваемого — 10 (2)
 Заключение и осуществление соглашений о правовой помощи и сотрудничестве между прокуратурами различных государств — 16 (2)
 Законность — 3 (3); 9; 14 (1)
 Законодательная инициатива — 14 (2)
 Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации — 15 (3)
 Законодательный процесс — 14 (1)
 Законотворческий процесс — 14 (1)
 Законотворчество — 14 (1)
 Законы — 3 (1)
 Закрытые заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ — 15 (2)
 Запрос о выдаче — 16 (2)
 Запрос о правовой помощи — 16 (2)
 Заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ — 15 (2)
 Заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — 15 (3)
 Заседания Конституционного Суда РФ — 15 (2)
 Защита — 10 (1)
 Заявления — 12 (3, 6); 13 (1); 16 (2)

Е
Европейская хартия местного самоуправления — 15 (4)

И
Инкорпорация — 3 (1); 14 (2)
Инкорпорированные акты — 3 (1)
Инстанционность — 12 (3, 4, 5, 6)
Институт апелляции — 12 (3, 5)
Институциональный подход — 1 (2)
Инструкции — 14 (2)
Инструкция о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры — 14 (2)
Иные действия — 4 (4)
Иные документы — 6 (2)
Исковое заявление — 12 (3, 6)
Исковое производство — 12 (3)
Исполнение запросов о проведении обысков и выемок — 16 (2)
Исполнительное производство — 9 (6)
Исполнительный секретарь Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств — 16 (2)
Исправительные работы — 9 (5)
Источники прокурорского права — 3 (1)
Источники уголовно-процессуального права — 12 (5)

К
Кабинет министров Латвии — 18 (1)
Канцлер юстиции Эстонии — 18 (1)
Капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании — 9 (4); 10 (1)
Кассационная жалоба — 12 (3, 5, 6)
Кассационная инстанция — 12 (3, 5)
Кассационное представление — 12 (3, 5)
Кассационное производство — 12 (5)
Кассация — 12 (5, 6)
Книга регистрации приема посетителей — 13 (2)
Кодификация — 14 (2)
Кодифицированные акты — 3 (1)
Коллизия — 14 (3)
Командиры воинских частей, соединений, начальники военных уч-

реждений или гарнизонов — 9 (4); 10 (1); 11 (1)
Коммерческие организации — 5 (4); 9 (2)
Коммюнике — 16 (2)
Комплекс «Байконур» — 16 (2)
Конвенция — 16 (2)
Консолидация — 14 (2)
Конституционное судопроизводство — 12 (2)
Конституция РФ — 3 (1)
Контроль — 9 (1)
Контроль и запись переговоров — 10 (2)
Контрольные экземпляры нормативных материалов — 14 (2)
Конфискация имущества — 9 (5)
Концепция — 1 (3)
Концепция национальной безопасности — 2 (4)
Концепция обеспечения паритета интересов личности, общества и государства — 8 (2)
Концепция общей теории борьбы с преступностью — 11 (2)
Концепция приоритета государственных интересов — 8 (2)
Концепция приоритета прав и законных интересов личности — 9 (2)
Концепция прокурорско-надзорного права — 1 (2)
Координационные совещания — 11 (2)
Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств — 16 (2)
Координация деятельности по борьбе с преступностью — 8 (1)
Коррупция — 2 (4)

Л
Личность — 9 (3)
Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью — 9 (5)
Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград — 9 (5)

М

- Маджлиси милли Таджикистана — 18 (3)
Маджлиси Оли Таджикистана — 18 (3)
Мажилис Республики Казахстан — 18 (3)
Меджлис Туркменистана — 18 (2)
Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией — 15 (2)
Межгосударственный орган Содружества Независимых Государств — 16 (2)
«Международная деятельность прокуратуры» — 16 (1)
Международное сотрудничество — 8 (1)
Международное сотрудничество прокуратуры — 16 (1)
«Международный договор Российской Федерации» — 16 (2)
Международные договоры РФ — 3 (1); 16 (2)
Меры уголовно-процессуального принуждения — 10 (2)
Местное самоуправление — 15 (4)
Метод науки «прокурорский надзор» — 1 (2)
Метод правового регулирования — 1 (4)
Милиция — 9 (4); 10 (1)
Милли Меджлис Азербайджанской Республики — 18 (3)
Монография — 1 (3)
Московская городская Дума — 15 (3)
Московская городская прокуратура — 2 (3)
Московский городской суд — 2 (3)
Мотивированность — 5 (2)
Мэр города Москвы — 15 (3)
Мэрия Москвы — 15 (3)
- Н**
- Надзор за административно-распорядительной деятельностью — 9 (2)
Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы — 9 (5)
Надзор за исполнительным производством — 9 (6)
Надзор прокуратуры — 2 (4); 8 (1)
Надзорная инстанция — 12 (3)
Надзорное производство — 12 (5)
Назначение экспертизы — 10 (2)
Наложение ареста на имущество — 10 (2)
Наложение ареста на почтово-телеграфные отправления — 10 (2)
Направление заключений на законопроекты — 14 (2)
Научная публикация — 1 (2)
Национальное Собрание Беларуси — 18 (2)
Национальное Собрание Республики Армения — 18 (2)
Начальник следственного отдела — 10 (2)
Начальники исправительных учреждений и следственных изоляторов — 9 (4)
Некоммерческие организации — 5 (4); 9 (2)
Неофициальная инкорпорация — 3 (1)
Непосредственное осуществление международных договоров о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам — 16 (2)
Нормативные акты с грифом «Для служебного пользования» — 14 (2)
Нормативный правовой акт — 14 (1)
Нормотворческая деятельность — 14 (1)
Нормотворчество — 14 (1)
Нравственные нормы — 1 (5)
- О**
- Обвинение — 10 (1)
Обвинительное заключение — 10 (2)
Обвинительный акт — 10 (2)
Обвиняемый — 9 (5); 10 (2)
Обоснованность — 5 (2); 10 (2)
Обращение — 13 (1); 16 (2)
Обращение военнослужащих и членов их семей — 13 (2)
Обращение особого порядка — 13 (2)
Общество с ограниченной ответственностью — 5 (4); 9 (2)
Общие условия производства предварительного расследования — 10 (2)

- «Общий надзор» — 2 (2); 9(2)
 Объект прокурорского надзора — 9 (1)
 Обыск — 10 (2)
 Обязанность прокуратуры осуществлять уголовное преследование — 17 (2)
 Обязательное участие прокурора в гражданском процессе — 12 (3)
 Обязательные работы — 9 (5)
 Ограничение по военной службе — 9 (5)
 Ограничение свободы — 9 (5)
 Олий Мажлис Узбекистана — 18 (3)
 Оперативно-разыскная деятельность — 2 (4); 9 (4); 11 (1)
 Оперативно-разыскное право — 9 (4)
 Оперативно-разыскные мероприятия — 9 (4)
 Определение суда кассационной инстанции — 12 (3)
 Орган дознания — 9 (4); 10 (1)
 «Организация и деятельность прокуратуры» — 17 (2)
 «Органический устав Прокуратуры» — 17 (2)
 Органы военного управления — 9 (2)
 Органы государства, которым принадлежит право законодательной инициативы — 14 (1)
 Органы Государственной противопожарной службы — 9 (4); 10 (1); 11 (1)
 Органы и должностные лица административной юрисдикции — 12 (4)
 Органы контроля — 9 (2)
 Органы местного самоуправления — 5 (4); 9 (2); 15 (4)
 Органы пограничной службы Российской Федерации — 9 (4); 10 (1); 11 (1)
 Органы предварительного следствия — 10 (1)
 Органы уголовного преследования — 10 (1)
 Органы Федеральной службы безопасности — 9 (4); 10 (1); 11 (1)
 Освидетельствование — 10 (2)
 Осмотр — 10 (2)
 Основные направления — 2 (3)
 Основные направления координации деятельности — 11 (1)
 Основные формы координации деятельности правоохранительных органов — 11 (1)
 Особое производство — 12 (3)
 Осужденный — 9 (5)
 Ответственный секретарь — 11 (2)
 Открытые заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ — 15 (2)
 Отрасль научного знания — 1 (3)
 Отрасль юридической науки — 1 (2)
 Отрасль права — 1 (4)
 Отрешение главы муниципального образования от должности — 15 (4)
 Официальная инкорпорация — 3 (1)
 Охрана прав и свобод граждан — 3 (3)
 Очная ставка — 10 (2)
- П**
- Палата представителей Беларуси — 18 (2)
 «Парламентская газета» — 3 (2)
 Парламентские слушания — 15 (2)
 Передача лиц, содержащихся под стражей, для дачи показаний или для других целей — 16 (2)
 Передача под надзор специализированного органа — 9 (5)
 Периодизация истории — 2
 Пленарные заседания Конституционного Суда РФ — 12 (2)
 Пленум Верховного Суда РФ — 15 (2)
 Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ — 15 (2)
 Подзаконные нормативные акты — 3 (1)
 Подозреваемый — 9 (5)
 Подразделения таможенных органов — 11 (1)
 Подсистема надзорных подфункций — 8 (2)
 Подследственность — 10 (2)
 Подсудимый — 9 (5)
 Подсудность гражданских дел судам — 12 (3)
 Полномочия прокурора — 9 (1)
 Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью — 11 (2)

- Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств — 16 (2)
- Положения — 14 (2)
- Получение образцов для сравнительного исследования — 10 (2)
- Получение показаний и заявлений — 16 (2)
- Понятие «надзор прокуратуры» — 9 (1)
- Порядок направления ответов на обращения — 13 (2)
- Постановления Конституционного Суда РФ — 3 (1)
- Права гражданина — 9 (2)
- Права человека — 9 (2)
- Правительство города Москвы — 15 (3)
- Правительствующий Сенат — 2 (2)
- Право законодательной инициативы — 2 (3)
- Правовая помощь — 16 (2)
- Правовые акты — 3 (1)
- Правонарушение — 9 (2)
- Правоохранительные органы — 11 (1)
- Правотворческая деятельность — 14 (1)
- Правотворчество — 14 (1)
- Правотворчество прокуратуры — 14 (2)
- Предварительное расследование — 9 (4); 10 (1)
- Предварительное следствие — 9 (4); 10 (1)
- Пределы действия правовых актов во времени — 3 (2)
- Пределы прокурорского надзора — 9 (1)
- Предмет арбитражного процессуального права — 12 (6)
- Предмет гражданского процессуального права — 12 (3)
- Предмет надзора за соблюдением прав и свобод личности — 9 (2)
- Предмет науки «прокурорский надзор» — 1 (3)
- Предмет общего надзора — 9 (2)
- Предмет правового регулирования — 1 (4)
- Предмет прокурорского надзора — 9 (1)
- Предмет уголовно-процессуального права — 12 (5)
- Предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор» — 1 (2)
- Предоставление документов, материалов и других предметов — 16 (2)
- Предостережения о недопустимости нарушения закона — 9 (1)
- Председатель Верховного трибунала Испании — 17 (2)
- Председатель координационного совещания — 10 (2)
- Представитель Генерального прокурора РФ в Конституционном Суде РФ — 11 (2)
- Представление инициативных проектов — 14 (2)
- Представление прокурора субъекта Российской Федерации о лишении депутата неприкосновенности — 15 (3)
- Представление рекомендаций о заключении международных договоров — 15 (2)
- Представления — 9 (1); 12 (3, 5)
- Предъявление для опознания — 10 (2)
- Президент министров Латвии — 18 (1)
- Президент Республики Беларусь — 18 (3)
- Преступление — 9 (2)
- Прибалтийские государства — 18 (1)
- Приволжский федеральный округ — 2 (4)
- Приказы — 14 (2)
- «Приложения к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации» — 6 (1)
- Принудительная мера воспитательного характера — 9 (5)
- Принцип законности — 4 (1)
- Принцип гласности — 4 (1)
- Принцип охраны прав и свобод личности — 4 (1)
- Принцип независимости — 4 (1)
- «Принципы организации и деятельности прокуратуры» — 4 (1)
- Принципы прокурорского надзора — 4 (1)
- Принципы прокурорского права — 4 (1)

Присяга прокурора (следователя) — 1 (5)
 Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений — 12 (3)
 Прокуратура Азербайджанской Республики — 18 (3)
 Прокуратура Грузии — 18 (2)
 Прокуратура Кыргызстана — 18 (3)
 Прокуратура Литвы — 18 (3)
 Прокуратура на особо режимных объектах — 2 (3)
 Прокуратура Республики Армения — 18 (3)
 Прокуратура Республики Беларусь — 18(3)
 Прокуратура Республики Казахстан — 18 (3)
 Прокуратура Республики Каракалпакстан — 18 (3)
 Прокуратура Республики Молдова — 18 (3)
 Прокуратура Таджикистана — 18 (3)
 Прокуратура Туркменистана — 18 (3)
 Прокуратура Узбекистана — 18 (3)
 Прокуратура Украины — 18 (3)
 Прокуратуры велаатов — 18 (3)
 Прокуратуры прибалтийских государств — 18 (1)
 Прокуратуры судебных округов Латвии — 18 (1)
 Прокуратуры этрапов — 18 (3)
 Прокурор — 2 (4); 5 (1, 2); 10 (1); 11 (1)
 Прокурор РСФСР — 2 (3)
 Прокурор СССР — 2 (3)
 Прокурорская власть — 2 (2, 5)
 Прокурорский работник — 2 (4); 5 (1, 2, 3); 11 (1)
 «Прокурорско-надзорное право» — 1 (4)
 Прокурорское право — 1 (2)
 Протест — 9 (1); 12 (4)
 Противоречия — 3 (2)
 Процедура обжалования — 18 (1)
 Процессуальная независимость следователя — 10 (2)
 Процессуальная самостоятельность следователя — 10 (2)

Процессуальные действия — 9 (4); 10 (2)

Процессуальные документы — 5 (2)

Р

Рабочие группы — 11 (2)
 Разрешение уголовного дела — 10 (1)
 Распоряжения — 14 (2)
 Рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционности прав и свобод граждан — 12 (2)
 Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений — 8 (1); 13 (2)
 Ратификация — 2 (3); 16 (2)
 Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации — 15 (2)
 Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — 15 (2)
 Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — 15 (2)
 Рекомендации — 15 (2)
 Решения Конституционного Суда РФ — 3 (1)
 Решения координационного совещания — 11 (2)
 Разыскные действия — 9 (4); 10 (1)
 «Российская газета» — 3 (2)
 Руководители геологоразведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания — 9 (4); 10 (1)

С

Санкция — 3 (3)
 Санкция прокурора — 9 (4)
 Саэйма Латвии — 18 (1)
 Свободы гражданина — 9 (2)
 Свободы человека — 9 (2)
 Северо-Западный федеральный округ — 2 (4)
 Северо-Кавказский федеральный округ — 2 (4)
 Секретариат координационного совещания — 11 (2)
 Секретные документы — 14 (2)
 Сенат Республики Казахстан — 18 (3)

- Сейм Литвы — 18 (1)
Сибирский федеральный округ — 2 (4)
«Система» — 3 (2)
Система органов безопасности — 11 (1)
Система органов внутренних дел — 11 (1)
Система органов государственной власти города Москвы — 5 (3); 9 (2)
Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 15 (3)
Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации — 15 (3)
Система органов юстиции — 11 (1)
Система принципов прокурорского надзора — 4 (2)
Система принципов прокурорского права — 4 (2)
Система судов общей юрисдикции Франции — 17 (2)
«Система судопроизводства» — 18 (1)
Система функций прокуратуры — 8 (2)
Систематизация законодательства — 14 (2)
Следователь — 10 (1)
Следователь органов государственной безопасности — 2 (3)
Следователь Следственного комитета Российской Федерации — 5(3)
Следователи органов внутренних дел — 9 (4); 10 (2)
Следователи органов по контролю за оборотом наркотиков — 9 (4); 10 (2)
Следователи органов Федеральной службы безопасности — 9 (4); 9 (2)
Следственные действия — 9 (4); 10 (2)
Следственные подразделения органов внутренних дел — 11 (1)
Следственный эксперимент — 10 (2)
Служба судебных приставов — 5 (3); 9 (6)
Служебное удостоверение — 6 (2)
«Собрание законодательства Российской Федерации» — 3 (1)
Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызстана — 18 (3)
Совет Безопасности Российской Федерации — 16 (2)
Совет Европы — 2 (4)
Совет по судебной реформе при Президенте РФ — 2 (4)
Совет правосудия — 18 (3)
Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия — 2 (3)
Совет Республики Национального Собрания Республики Беларусь — 18 (3)
Советский этап прокуратуры — 2 (3)
Согласие прокурора — 9 (4)
Содержание в дисциплинарной воинской части — 9 (5)
Сотрудничество прокуратур через межгосударственные органы — 16 (2)
Справедливость — 5 (2)
Средства прокурорского надзора — 9 (1)
Стадии гражданского процесса — 12 (3)
Стадии конституционного судопроизводства — 12 (2)
Стадии правотворческого процесса — 14 (1)
Стадии уголовного процесса — 14 (5)
Стадия возбуждения уголовного дела — 10 (2)
Стадия подготовки уголовного дела к судебному разбирательству — 10 (2)
Стадия предварительного расследования — 10 (2)
Старший судебный пристав — 10 (6)
«Страны Балтии» — 18 (1)
«Страны Содружества Независимых Государств» — 18 (3)
Структура федеральных органов исполнительной власти — 5 (3); 9 (2)
Стряпчий — 2 (2)
Субординационный метод правового регулирования — 5 (1)
Субъект общего надзора — 5 (1, 2); 9 (2)
Субъекты прокурорского надзора — 5
Субъекты прокурорского права — 5 (1)
Субъекты с государственно-властными полномочиями — 5 (1)
Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями — 5 (1)
Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий — 5 (1)
Субъекты уголовного процесса — 10 (1)

Суд апелляционной инстанции — 12 (3, 5, 6)
 Суд кассационной инстанции — 12 (3, 5, 6)
 Суд надзорной инстанции — 12 (3, 5)
 Суд первой инстанции — 12 (3, 5)
 Судебная система — 5 (3)
 Судебная система в Федеративной Республике Германия — 17 (2)
 Судебная власть — 1 (1); 2 (4); 12 (1)
 Судебный пристав — 5 (3); 9 (6)

Т

Таможенные органы — 8 (4); 11 (1)
 Теория оперативно-разыскной деятельности — 9 (4)
 Терроризм — 2 (4)
 «Тип прокуратуры» — 8 (2)
 Толкование — 3 (3)
 Требование законности документа — 5 (2)
 Требование полноты документа — 5 (2)
 Требование истинности документа — 5 (2)
 Требование своевременности документа — 5 (2)

У

Уголовное преследование прокуратурой — 8 (1); 10 (1); 12 (5)
 Уголовно-исполнительные инспекции — 9 (5)
 Уголовно-процессуальное законодательство — 9 (4); 10 (1)
 Уголовно-процессуальные функции — 10 (1)
 Указания — 14 (2)
 Уральский федеральный округ — 2 (4)
 Устав города Москвы — 15 (3)
 Установление местонахождения и арест имущества с целью его конфискации, возмещения ущерба и взимания штрафов — 16 (2)
 Установление местонахождения и идентификация лиц и предметов — 16 (2)
 Утверждение прокурора — 9 (4)
 Участие в разработке международных договоров — 16 (2)
 Участие прокуратуры в правотворчестве — 8 (1); 14

Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов — 8 (1); 15 (1)
 Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов — 15 (4)
 Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 15 (3)
 Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти — 15 (2)
 Участие прокурора в рассмотрении административных дел — 8 (2); 12 (4)
 Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел — 8 (2); 13 (1, 3)
 Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах — 8 (2); 12 (1, 6)
 Участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации — 8 (2); 13 (1, 2)
 Участие прокурора в рассмотрении дел судами — 8 (1); 12
 Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел — 8 (2); 12 (1, 5)
 Участие прокурора при производстве в суде с участием присяжных заседателей — 12 (5)
 Участие прокурора при производстве у мирового судьи — 12 (5)
 Участники Содружества Независимых Государств — 18 (3)
 Учебная дисциплина «Прокурорский надзор» — 1 (3)
 «Учреждение судебной власти» — 18 (1)
 Учреждения уголовно-исполнительной системы — 11 (1)

Ф

Факультативное участие прокурора в гражданском процессе — 12 (3)
 Федеральные законы — 3 (1)
 Федеральные конституционные законы — 3 (1)
 Федеральный округ — 2 (4)
 Форма международного сотрудничества — 16 (2)
 Форма уголовного процесса — 10 (1)

Формы правотворчества — 14 (1)
Функции прокуратуры — 2 (3); 8 (1)
Функциональный подход — 1 (2)
Функция уголовного преследования — 10
(1)

Х

Ходатайство об оказании правовой
помощи — 16 (2)

Ц

Цель реформирования законодатель-
ства о прокуратуре — 2 (5)
Центральный орган — 17 (2)
Центральный федеральный округ — 2 (4)

Ч

Частная жалоба — 12 (3)

Член Совета Безопасности Российской
Федерации — 15 (2)

Ш

Штраф — 9 (5)

Э

Экспуация трупа — 10 (2)
Экстрадиция — 16 (2)

Ю

Южный федеральный округ — 2 (4)
Юридические лица — 5 (4); 9 (2)

Я

Языковые и эстетические требования
— 5 (2)

Оглавление

Предисловие	3
Раздел I. Общие положения	5
Глава 1. Сущность прокурорского надзора	6
1.1. Прокурорский надзор: понятие и значение	6
1.2. Прокурорский надзор как отрасль российской юридической науки	9
1.3. Прокурорский надзор как учебная дисциплина	10
1.4. Прокурорский надзор в системе российского права	11
1.5. Нравственные начала деятельности прокуратуры	14
Вопросы для самоконтроля	17
Модульная программа к главе 1 «Сущность прокурорского надзора»	18
Глава 2. Развитие прокурорского надзора в России (исторический очерк)	19
2.1. Условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора	19
2.1.1. Условия возникновения прокурорского надзора	19
2.1.2. Предпосылки возникновения прокурорского надзора	26
2.2. Периодизация истории развития прокурорского надзора	29
2.2.1. Досоветский этап развития прокурорского надзора	30
2.2.2. Советский этап развития прокурорского надзора	36
2.2.3. Российский этап развития прокурорского надзора	64
Вопросы для самоконтроля	76
Модульная программа к главе 2 «Развитие прокурорского надзора в России (исторический очерк)»	78
Глава 3. Правовая основа деятельности прокуратуры	79
3.1. Понятие и виды правовых актов о деятельности прокуратуры	79
3.2. Пределы действия правовых актов о деятельности прокуратуры	86

3.3. Правовые нормы о деятельности прокуратуры, особенности их толкования и применения	89
Вопросы для самоконтроля	90
Модульная программа к главе 3 «Правовая основа деятельности прокуратуры»	91
Глава 4. Принципы прокурорского надзора	92
4.1. Принципы прокурорского надзора: понятие и содержание	92
4.2. Система принципов прокурорского надзора	95
Вопросы для самоконтроля	96
Модульная программа к главе 4 «Принципы прокурорского надзора»	97
Глава 5. Субъекты прокурорского надзора	98
5.1. Субъекты прокурорского надзора: понятие и классификация	98
5.2. Субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями	100
5.3. Субъекты с государственно-властными полномочиями	102
5.3.1. Полиция как субъект прокурорского надзора	107
5.4. Субъекты, не имеющие государственно-властных полномочий	130
Вопросы для самоконтроля	132
Модульная программа к главе 5 «Субъекты прокурорского надзора»	134
Глава 6. Процессуальные и иные документы	135
6.1. Процессуальные и иные документы: понятие и значение	135
6.2. Виды документов прокуратуры и общие правила их составления	138
Вопросы для самоконтроля	141
Модульная программа к главе 6 «Процессуальные и иные документы»	142
Глава 7. Актуальные проблемы прокурорского надзора	143
7.1. Состояние науки и практики прокурорского надзора	143
7.2. Перспективы развития прокурорского надзора в Российской Федерации	148
Вопросы для самоконтроля	150
Модульная программа к главе 7 «Актуальные проблемы прокурорского надзора»	151

Раздел II. Деятельность прокуратуры Российской Федерации	152
Глава 8. Функции прокуратуры	153
8.1. Функции прокуратуры: понятие, содержание и виды	153
8.2. Система функций прокуратуры	157
Вопросы для самоконтроля	160
Модульная программа к главе 8 «Функции прокуратуры»	161
Глава 9. Надзор прокуратуры за исполнением законов	162
9.1. Прокурорский надзор за исполнением законов: понятие, содержание и виды	162
Понятие прокурорского надзора	162
Содержание прокурорского надзора	163
9.2. Надзор за административно-распорядительной деятельностью	166
Понятие, предмет и субъекты надзора за административно-распорядительной деятельностью	166
Средства прокурорского надзора	168
9.3. Надзор за соблюдением прав и свобод личности	170
Понятие, предмет и субъекты надзора за соблюдением прав и свобод личности	170
Средства прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности	172
9.4. Надзор за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием	173
Понятие, предмет и субъекты надзора за уголовно-разыскной деятельностью	173
Понятие, предмет и субъекты надзора за предварительным расследованием	179
Средства прокурорского надзора за уголовно-разыскной деятельностью и предварительным расследованием	181
9.5. Надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы	184
Понятие, предмет и субъекты надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы	184
Средства прокурорского надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы	187
9.6. Надзор за исполнительным производством	187
Понятие, предмет и субъекты надзора за исполнительным производством	187
Средства прокурорского надзора за исполнительным производством	189
Вопросы для самоконтроля	189
Модульная программа к главе 9 «Надзор прокуратуры за исполнением законов»	191

Глава 10. Уголовное преследование прокуратурой	192
10.1. Уголовное преследование: понятие и значение	192
10.2. Содержание уголовного преследования	193
Вопросы для самоконтроля	199
Модульная программа к главе 10 «Уголовное преследование прокуратурой»	201
Глава 11. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	203
11.1. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: понятие и содержание	203
11.2. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	208
Вопросы для самоконтроля	211
Модульная программа к главе 11 «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»	212
Глава 12. Участие прокурора в рассмотрении дел судами	214
I. Основные положения	191
12.1. Участие прокурора в рассмотрении дел судами: понятие, значение и виды	214
II. Участие прокурора в отдельных видах судопроизводства	217
12.2. Прокурор как участник конституционного судопроизводства	217
12.3. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел	227
Правовая основа участия прокурора в рассмотрении гражданских дел	227
Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом первой инстанции	229
Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом апелляционной инстанции	236
Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судом кассационной инстанции	238
Участие прокурора в пересмотре судебных решений, определенных и постановлений, вступивших в законную юридическую силу	240
12.4. Участие прокурора в рассмотрении административных дел	246
12.5. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел	256
Правовая основа участия прокурора в рассмотрении уголовных дел	256

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом первой инстанции	258
Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции	267
Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную юридическую силу	270
Участие прокурора в пересмотре приговоров, определений и постановлений судом надзорной инстанции	271
12.6. Участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах	277
Правовая основа участия прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах	277
Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами первой инстанции	280
Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами апелляционной инстанции	287
Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами кассационной инстанции	289
Участие прокурора в пересмотре судебных актов арбитражных судов в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам	291
Вопросы для самоконтроля	296
Модульная программа к главе 12 «Участие прокурора в рассмотрении дел судами»	297
Глава 13. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений	299
13.1. Понятие и виды обращений	299
13.2. Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений	303
Правовая основа рассмотрения и разрешения прокуратурой обращений	303
Порядок подачи обращений и компетенция прокуратуры по их разрешению	306
Порядок приема заявителей в прокуратуре	319
Вопросы для самоконтроля	322
Модульная программа к главе 13 «Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений»	323
Глава 14. Участие прокуратуры в правотворчестве	324
14.1. Правотворчество: понятие, виды, формы	324
14.2. Особенности правотворческой деятельности прокуратуры	328
Участие прокуратуры в законотворческой деятельности на федеральном уровне	328

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности иных государственных органов	331
Ведомственная правотворческая деятельность прокуратуры	333
Деятельность прокуратуры, связанная с систематизацией законодательства	337
Вопросы для самоконтроля	340
Модульная программа к главе 14 «Участие прокуратуры в правотворчестве»	341
Глава 15. Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов	343
15.1. Понятие, значение и виды участия прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов	343
15.2. Участие прокурора в заседаниях федеральных органов государственной власти	344
15.3. Участие прокурора в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации	348
15.4. Участие прокурора в заседаниях негосударственных органов	350
Вопросы для самоконтроля	351
Модульная программа к главе 15 «Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов»	352
Глава 16. Международное сотрудничество прокуратуры	354
16.1. Международное сотрудничество прокуратуры: понятие и значение	354
16.2. Формы международного сотрудничества прокуратуры	356
Вопросы для самоконтроля	378
Модульная программа к главе 16 «Международное сотрудничество прокуратуры»	380
Раздел III. Особенности деятельности прокуратур зарубежных государств	381
Глава 17. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств	382
17.1. Особенности деятельности прокуратур ведущих американских государств (Соединенных Штатов Америки, Канады, Федеративной Республики Бразилия)	383
Прокуратура Соединенных Штатов Америки	383
Прокуратура Канады	387
Прокуратура Федеративной Республики Бразилия	389

17.2. Особенности деятельности прокуратур ведущих европейских государств (Франции, Германии, Испании, Италии)	392
Прокуратура Французской Республики	392
Прокуратура Федеративной Республики Германия	394
Прокуратура Королевства Испания	398
Прокуратура Итальянской Республики	400
Вопросы для самоконтроля	401
Модульная программа к главе 17 «Особенности деятельности прокуратур ведущих американских и европейских государств»	403
Глава 18. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств	405
18.1. Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств (Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики)	405
Прокуратура Латвийской Республики	405
Прокуратура Литовской Республики	407
Прокуратура Эстонской Республики	408
18.2. Особенности деятельности прокуратуры Грузии	410
18.3. Особенности деятельности прокуратур участников Содружества Независимых Государств	412
Прокуратура Республики Беларусь	413
Прокуратура Украины	415
Прокуратура Республики Казахстан	417
Прокуратура Узбекистана	420
Прокуратура Республики Армения	421
Прокуратура Республики Молдова	423
Прокуратура Республики Таджикистан	425
Прокуратура Туркменистана	428
Прокуратура Кыргызской Республики	430
Прокуратура Азербайджанской Республики	432
Вопросы для самоконтроля	434
Модульная программа к главе 18 «Особенности деятельности прокуратур прибалтийских государств, Грузии и участников Содружества Независимых Государств»	436
Программа учебного курса «Прокурорский надзор»	438
Рабочая программа учебного курса «Прокурорский надзор»	442
Хронология правлений в Государстве Российском (1649—1721) и в Российской Империи (1721—1917)	459
Принятые сокращения	464

Глоссарий	466
Приложения	469
К главе 1. «Сущность прокурорского надзора»	469
К главе 3. «Правовая основа деятельности прокуратуры»	470
К главе 4. «Принципы прокурорского надзора»	471
К главе 5. «Субъекты прокурорского надзора»	472
К главе 6. «Процессуальные и иные документы»	473
К главе 8. «Функции прокуратуры»	474
«Система функций прокуратуры Российской Федерации»	475
К главе 9. «Надзор прокуратуры за исполнением законов»	476
К главе 10. «Уголовное преследование прокуратурой»	477
К главе 11. «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»	479
К главе 12. «Участие прокурора в рассмотрении дел судами»	480
К главе 13. «Рассмотрение и разрешение прокуратурой обращений»	481
К главе 14. «Участие прокуратуры в правотворчестве»	482
К главе 15. «Участие прокурора в заседаниях государственных и негосударственных органов»	483
К главе 16. «Международное сотрудничество прокуратуры»	484
Библиографический список	485
Алфавитно-предметный указатель	494