ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

Глава 1. Возникновение прокурорского надзора в государственном механизме 5

Глава 2. Общеправовые основы прокуратуры – органа за исполнением законов 14

2.1 Система и органы прокуратуры в деятельности по исполнению законов 14

2.2 Правовые основы и принципы организации деятельности прокуратуры 21

Глава 3. Надзор за исполнением законов 32

3.1 Общий надзор за исполнением законов 32

3.2 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие 38

3.3 Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и задержанных и заключенных под стражу 56

Заключение 61

Библиография 63

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1Система органов прокуратуры Российской Федерации**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Заявление о признании недействительным п. 1 ст. 3 Закона Энской области от 05.07.96 № 85 «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Возражения на кассационную жалобу Законодательного собрания Энской области по делу № 03-14.96 Энского областного суда**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Протест прокурора г. Москвы от 4 августа 1999 г. N 8-1157-99 (в порядке надзора)**

# Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена рядом причин:

Во-первых, криминальная ситуация в России последнего десятилетия ХХ в. обострилась до крайних пределов, уровень преступности в нашей стране сегодня приближается к самым высоким мировым показателям. Доминирующее значение в структуре преступности приобретают тяжкие посягательства, степень общественной опасности которых продолжает возрастать. Среди насильственных преступлений происходит постоянное увеличение числа похищения людей, захватов заложников, криминальных взрывов, вооруженных нападений. Повышается жестокость и агрессивность действий преступников, которые все чаще идут на активное сопротивление правоохранительным органам и изощренное противодействие разоблачительным мерам. Качественно новые свойства приобретает организованная преступность. Опираясь на коррумпированные связи и значительный "теневой" капитал, преступные сообщества активно влияют на экономику целых регионов, внедряются в наиболее доходные сферы коммерческой деятельности, продвигают своих ставленников в органы исполнительной и законодательной власти. Одним из наиболее дестабилизирующих криминогенную обстановку факторов является нахождение в незаконном обороте большого количества огнестрельного оружия и взрывчатых веществ. Число зарегистрированных преступлений, связанных с таким оборотом, продолжает неуклонно увеличиваться. Негативное влияние на криминогенную ситуацию оказывает беспрецедентное расширение масштабов потребления наркотиков. Медлительность и незавершенность в создании механизмов контроля и защиты новых экономических отношений от криминального проникновения способствует стремительному росту и качественному изменению экономической преступности. Тенденции криминализации экономики наблюдаются практически во всех ее отраслях.

Во-вторых, место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, функций прокуратуры и её правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности.

Цель данной работы всесторонний анализ прокурорского надзора за законностью.

Предметом исследования выступает Прокуратура РФ, объектом исследования является деятельность прокуратуры по обеспечению законности.

При написании работы использовались следующие методы исследования: анализ, систематизация, обобщения, логических выводов, и др.

Значительная роль в разработке проблемы понятия прокурорского надзора принадлежит ряду авторов, посвятивших этому вопросу ряд работ: Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М., 1979; Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М, 1995; Лебединский В.Г., Коленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1987, а также других авторов: Скуратова Ю.И.,Гуценко К.Ф., Ковалева М.А.

# Глава 1. **Возникновение прокурорского надзора в государственном механизме**

Прокурорский надзор в механизме государственности возник сравни­тельно недавно (в странах Европы создание прокуратуры относится к XIV—XVвв.).

Впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV, Ордонансом которого от 25 марта 1302 г. учреждалась прокуратура как орган Представительства интересов монарха. Термин «прокурор» (от лат. procume —надзирать, заботиться) стал применяться лишь в начале XVIII в., а до этого соответствующие должностные лица во Франции назывались «людьми короля». При этом функции прокура­туры с момента ее возникновения отнюдь не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В. И. Веретенни­ков, «является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма».

Во исполнение этих обязанностей генерал-прокурор «всегда и во всем» защищал интересы королевской короны, вплоть до того, что следил, чтобы кто-либо из вельмож самостоятельно не присваивал себе титулы, не вмешивался в проблемы промыслов и торговли, учреждения университетов. Прокурор наблюдал за назначениями королевских чи­новников, оценивая, насколько они удовлетворяют предъявляемым им требованиям, за делами религии и церкви, чтобы и здесь не нарушались интересы короны.[[1]](#footnote-1)

Прокурор также имел право вникать в деятельность по отправлению судебной процедуры.

Созданию прокуратуры Россия обязана Петру I, который четко обозначил функции этого органа: осуществление контроля за соблюде­нием законности в деятельности центральных и местных органов госу­дарственной власти. В Указе от 27 апреля 1722 г. император назвал главу прокуратуры — генерал-прокурора <оком государевым» и «стряпчим о делах государственных». Представляя сенаторам первого генерал-про­курора Павла Ягужинского, в честности, смелости, деловитости и принципиальности которого Петр I был уверен, император изрек: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания, что он заблагорассудит, то вы делайте, а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однакож то выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления»2.

Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган — Сенат, рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с регламентом и императорскими указами. Русский историк В. О. Ключевский писал:

«Генерал-прокурор, а не Сенат становится маховым колесом всего управления: не входя в его состав, не имея сенатского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседа­ний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо».[[2]](#footnote-2)

Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правогвор-чества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегу­лированным правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен лишь императору. «Генерал-прокурор,—писал русский ученый-политолог А. Градовский,— по старшинству последнее, по значению первое место в Сенате; он заседает в Сенате, именем императора контролирует все, что там происходит, имеет единственное и решительное влияние на мнение сенаторов».

Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других государственных органов и структур. Так, она вела наблюдение за интересами казны, вела надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей.

Подчеркивая это обстоятельство, видный российский бывший министр юстиции, генерал-прокурор Н.В. Муравьев свидетельствовал, что в России «прокуратура с момента ее создания (1722 г.) и до судебных реформ Александра П (60-е годы XDC в.) была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собст­венно судебная, обвинительная или исковая деятельность... составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике».

Следовательно, первоначальной целью создания прокуратуры в России было учреждение деятельности именно общего надзора, т. е. надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц и принимаемых ими правовых актов. Наряду с этим прокуратура занималась также надзором за соблюдением законности органами предварительного расследования, сыска, осуществляла поддержание государственного обвинения в суде.

Утратила прокуратура свои общенадзорные полномочия лишь в результате судебной реформы 1864 г.

Но, как показала жизнь, учитывались при этом не интересы госу­дарства, а амбиции отдельных влиятельных властных структур, всесиль­ной администрации, которой деятельность прокуратуры в области надзора за законностью, иначе говоря общий надзор, «связывала руки», мешала творить произвол и своеволие.

Именно поэтому утрата прокуратурой своей общенадзорной фун­кции рассматривалась многими российскими политиками, государствоведами, судебными деятелями как существенный порок реформы.[[3]](#footnote-3)

Сошлемся лишь на одного из многих — на А. Ф. Кони, который будучи горячим сторонником, приверженцем судебной реформы, ка­саясь функций прокуратуры, подчеркивал: «Упразднение... прав и обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большой ошибкой составителей судебных уставов. Совершенное изме­нение в характере деятельности, быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но и противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя».

Интересными и весьма поучительными поэтому являются соображе­ния Генерального прокурора России Ю. И. Скуратова, высказанные им в беседе с членами редколлегии «Российской газеты». Отвечая на вопросы редактора газеты, Ю. И. Скуратов подчеркнул: «Мы пережи­ваем пору общественного кризиса законности... Я боюсь, начнутся несправедливые, необъективные упреки, что может еще больше демо­рализовать систему, потому что она последние два года находилась в кризисном состоянии. Дискутировался вопрос, нужна ли прокуратура или нет. Были горячие головы, которые отводили прокуратуре лишь одну функцию —поддержание обвинения в суде. А все остальные — по надзору за законностью субъектов Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, надзор за законностью деятельно­сти спецслужб, МВД, армии—изъять из ее ведома. Хорошо, ума все же хватило не прикончить прокуратуру как универсальный орган надзора за законностью» .

Дореволюционный институт российской прокуратуры был упразд­нен Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» № 1 со следующей формулировкой: «Упразднить доныне существовавшие ин­ституты судебных следователей, прокурорского надзора...» .

В первые годы становления советской власти функции надзора за соблюдением законности распределялись между рядом органов: ВЦИК, СНК, Наркомюст, Рабоче-крестьянская инспекция, местные Советы, ВЧК и др. Однако укрепление государства, переход к мирной жизни, развитие гражданского оборота, введение новой экономической поли­тики побуждали к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти, государственного управления, иных властных структур. Тогда-то и встал вопрос о создании прокура­туры как органа, главной задачей которого является надзор за соблю­дением законности, с тем чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом.[[4]](#footnote-4)

Задача обеспечения единой законности требовала наделения про­куратуры такими свойствами, принципами, как единство, централиза­ция, независимость от местных органов власти и управления.

Датой создания прокуратуры Российской Федерации следует считать 28 мая 1922г., когда сессия ВЦИК утвердила Положение о прокурорском надзоре в РСФСР. Произошло это 200 лет спустя после учреждения Петром I прокуратуры в России. Положением на про­куратуру возлагались: а) осуществление от имени государства надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреж­дений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опроте­стования нарушающих закон постановлений; б) непосредственное

наблюдение за деятельностью следственных органов в области рас­крытия преступления, а также за деятельностью органов государст­венного политического управления; в) поддержание обвинения в суде; г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей .

Таким образом, уже первый законодательный акт о прокуратуре наметил все четыре основные направления прокурорского надзора, получившие затем наименование отраслей надзора.

В дальнейшем функция прокуратуры в суде подверглась изменению. Так, на основании принятых в 1924 г. Основ судоустройства Союза ССР и союзных республик на прокурора возлагался надзор за закон­ностью судебной деятельности. Органы прокуратуры республик полу­чили право опротестования в кассационном и надзорном порядке приговоров, решений и определений судов союзных республик.

Прокуратура РСФСР создавалась в составе Наркомата юстиции (НКЮ) во главе с наркомом юстиции, который являлся одновременно и Прокурором республики (с 1928 г. Прокурор республики стал заме­стителем наркома юстиции). В составе НКЮ был образован отдел прокуратуры, подчиненный непосредственно Прокурору республики. Один из помощников Прокурора республики возглавлял военные прокуратуры.

В непосредственном подчинении Прокурора республики находи­лись губернские прокуроры. Местным властям они не подчинялись. В уездах действовали помощники губернских прокуроров.[[5]](#footnote-5)

Таким образом, с момента образования прокуратура была центра­лизована лишь в пределах союзных республик. Централизация же в пределах Союза была осуществлена значительно позднее.

Процесс этот проходил этапами. В 1924 г. была образована Проку­ратура Верховного Суда СССР, которая действовала на основании Положения о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г., а позднее Положения о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР от 24 июля 1929 г.

Прокурор при Верховном Суде СССР и его заместитель назначались Президиумом

ЦИК СССР. При прокуроре состояли три помощника — по общему надзору и судебному надзору, по надзору за ОГПУ и помощник по Военной прокуратуре и Военной коллегии Верховного Суда СССР.

На Прокуратуру Верховного Суда СССР возлагались: а) наблюдение с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства за законностью постановлений союзных наркоматов и других централь­ных учреждений СССР, постановлений ЦИК союзных республик и их президиумов; б) наблюдение за законностью действий ОГПУ; в) надзор за законностью судебных решений Верховного Суда СССР и наблюде­ние за правильным и единообразным применением общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений Союза ССР и союзных республик.

Как видим, Прокуратура Верховного Суда СССР осуществляла надзор за законностью деятельности центральных органов союзных республик. Но при этом она не возглавляла республиканские органы прокуратуры и не руководила ими.

Положение изменилось с принятием ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. постановления об образовании Прокуратуры СССР, а 17 де­кабря 1933 г. соответствующего Положения о ней, которым упраздня­лась Прокуратура Верховного Суда СССР.

Согласно Положению Прокуратура СССР осуществляла: а) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти Конститу­ции СССР и постановлениям Правительства СССР; б) наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными уч­реждениями союзных республик, опротестование и приостановление исполнения решений всех судов; в) возбуждение уголовного преследо­вания и поддержание государственного обвинения во всех судах на территории Союза; г) надзор (на основе особого Положения) за закон­ностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений; д) общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик.

Прокуратуру Союза возглавлял Прокурор СССР, назначаемый ЦИК СССР, и его заместитель, утверждаемый Президиумом ЦИК СССР. Указания и распоряжения Прокурора СССР были обязательны для всех органов прокуратуры. Прокуроры союзных республик назна­чались и отзывались Прокурором СССР по согласованию с ЦИК союзных республик.

При Прокуроре СССР действовали старшие помощники и помощ­ники, а также следователи особо важным делам.

В Прокуратуру Союза вошли Военная прокуратура, находившаяся ранее в составе Прокуратуры Верховного Суда СССР, а также желез­нодорожная прокуратура, подчинявшаяся до этого республиканским прокуратурам. В 1934 г. в составе Прокуратуры СССР была образована водная транспортная прокуратура.

Однако указанными организационными мероприятиями окончатель­ная централизация прокурорской системы завершена еще не была: про­куратуры союзных республик входили в структуру республиканских наркоматов юстиции, поэтому прокуроры, являясь наркомами юстиции или их заместителями, подчинялись еще и правительству. Таким образом, сохранился пагубный для прокуратуры принцип двойного подчинения.[[6]](#footnote-6)

Завершение централизации прокурорской системы произошло лишь после принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР». Этим постановлением прокурорско-следственные органы союзных ре­спублик выделялись из наркоматов юстиции республик и передавались в непосредственное подчинение Прокурора Союза ССР.

В 1936 г. была принята Конституция СССР, которая посвятила суду и прокуратуре специальную главу — девятую. В ней были закреплены принципиальные положения организационного построения прокура­туры как единой централизованной системы во главе с Генеральным прокурором СССР, осуществляющей свои функции по надзору за законностью и организации борьбы с преступностью, независимо от местных органов.

24 мая 1955 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором была осуще­ствлена кодификация норм, устанавливающих порядок образования и структуру органов прокуратуры, а также основные полномочия проку­роров в различных видах надзорной деятельности. Определялись также обязанности участников прокурорско-надзорных отношений.

Указом от 14 декабря 1966 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре.

Положение от 24 мая 1955 г. действовало около четверти века, пока не было заменено Законом о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 г., принятым в соответствии с главой 21 Конституции СССР 1977 г.

Конституция, а за ней и Закон определили специфику и характер­ные черты прокурорского надзора, дали широкий типовой перечень субъектов, на которых распространяется надзор прокуратуры. Сама прокуратура провозглашалась как единая, централизованная система, возглавляемая Генеральным прокурором СССР. Особо выделен прин­цип независимости прокуратуры от местных органов. Четко сформу­лированы порядок назначения и сроки полномочий прокуроров всех звеньев прокурорской системы.

Прослеживая пути развития прокуратуры в нашей стране, нельзя не отметить в целом правильную оценку значимости ее деятельности на этапе, когда предпринимались усилия сформировать правовое государство, дан­ную в резолюции XIX Конференции КПСС. Там сказано: «Необходимо решительно повысить ответственность прокуроров, в полной мере вос­становить ленинские принципы прокурорского надзора, призванного следить за исполнением, единообразным пониманием и применением законов по всей стране, настойчиво бороться с нарушениями социали­стической законности, от кого бы они не исходили. Этой задаче должно служить дальнейшее укрепление независимости прокуроров, исключение любого давления на них и вмешательства в их деятельность».

Фактическое аннулирование союзного законодательства в связи с подписанием так называемого Беловежского соглашения обусловило необходимость принятия целого ряда российских федеральных законов, одним из которых и был закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1993 г. В точном соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. указанный Закон подтвердил незыблемость верховенства закон­ности в стране, предусмотрел, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществ­ляет уголовное преследование. Выполнению этих задач способствует построение прокуратуры как единой централизованной системы, осу­ществляющей свои полномочия независимо от органов государствен­ной власти и управления, общественных и политических организаций. Независимость прокуроров гарантируется запрещением какого-либо вмешательства в осуществление прокурорского надзора.[[7]](#footnote-7)

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации в отличие от ранее действовавшей посвятила прокуратуре в разделе «Судебная власть» лишь одну статью —129. Такое решение вряд ли удачно. Во-первых, прокуратура не относится к судебной власти, и, во-вторых, по своей значимости и особому месту в государственном механизме она заслуживает более детальной регламентации именно на конституционном уровне. Попытка объяснить возникшее в связи с этим недоумение была сделана В. М. Савицким, прокомментировавшим ст. 129 следующим образом: «Конструирование правовых норм, определя­ющих организацию прокуратуры, в главе 7 Конституции, озаглавленной "Судебная власть", не должно вводить в заблуждение и давать повод рассматривать Прокуратуру как один из органов судебной власти. Единственный субъект этой власти —суд.

Вместе с тем отметим, что в ст. 129 содержится одно из важнейших положений, характеризующих организационные основы прокуратуры. «Прокуратура Российской Федерации,—сказано в этой статье,—со­ставляет единую централизованную систему с подчинением нижесто­ящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации». Оговорено также, что «полномочия, органи­зация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».[[8]](#footnote-8)

Таким законом и является упомянутый выше Закон от 17 января 1992 г. с внесенными в него изменениями и дополнениями от 17 ноября 1995 г.

# Глава 2. Общеправовые основы прокуратуры – органа за исполнением законов

## 2.1 Система и органы прокуратуры в деятельности по исполнению законов

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и госу­дарства осуществляет:

* надзор за исполнением законов 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 за соответствием законам издавае­мых ими правовых актов;
* 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;
* надзор за исполнением законов органами, осуществляющими опе­ративно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следст­вие;
* 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;
* уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установ­ленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
* координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.
* надзор за исполнением судебных решений судебными приставами
* право опротестовывать приговоры, определения и постановления судов.[[9]](#footnote-9)

Кроме того, в соответствии с процессуальным законодательством прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие законам решения; прокуратура принимает также участие в правотворческой деятельности.

Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти — представительной (законодательной), исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от Российской Федерации законами (п. 2 ст. 4 Закона).

Для прокурорского надзора характерны следующие черты:

Во-первых, в отличие от контролирующих органов, которые наблюдают «не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесооб­разности...», прокуратура «не судит о целесообразности.., а только единую законность оберегает». Прокуратура, как известно, никакими административными функциями не обладает, поэтому не вмешивается непосредственно в опера­тивно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за за­конностью действий которых она осуществляет надзор, и. наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государст­венного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообраз­ности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает дело на рассмотрение суда либо соответствующего государственного органа. Таким образом, позитивным содержанием деятельности прокура­туры по осуществлению надзора является реализация прокурорских полномочий по:

1) предупреждению нарушений закона;

2) выявлению допущенных нарушений закона;

3) устранению выявленных нарушений;

4) принятию мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении закона (уголовной, административной, материальной и другим видам ответственности).

Во-вторых, существенным отличием прокурорского надзора явля­ется то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные (законода­тельные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов; местных, регио­нальных и центральных, а также деятельность органов исполнительной власти —федеральных и региональных, поскольку прокурор осуществ­ляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории России. И это особенно важно, когда в стране резко увеличилось коли­чество субъектов законотворчества. В этих условиях ни одна иерархическая структура («вертикаль») органов исполнительной власти не может опти­мально функционировать при наличии только контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими учреждениями. Такой контроль дополняется надзором за соответствием законам деятельности, а также правовых актов каждого звена данной структуры, осуществляемым соответствующим по уровню органом единой централизованной проку­рорской системы. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурор­ского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране. Прокуратуру в известной мере можно рассматривать как системообразующее, саморегулируемое ядро государственного контроля. Надзи­рая в пределах своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их дея­тельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, воздействия криминальных структур, их очищению (в том числе и путем привлечения к уголовной ответственности) от недоб­росовестных и коррумпированных чиновников.

Деятельность прокуратуры осуществляется ее различными струк­турными подразделениями, объединенными в единую, централизован­ную систему. Система органов прокуратуры строится, во-первых, на основе их единства и централизации, во-вторых, с учетом националь­но-государственного устройства и административно-территориального деления России, в-третьих,—специфики исполнения законов в дея­тельности отдельных органов либо народнохозяйственных структур (в Вооруженных Силах, на транспорте, в подразделениях мест лишения свободы, нужд экологии).[[10]](#footnote-10)

В законе «О прокуратуре РФ» (ст. 11) определено, что «систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратуpa Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Феде­рации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.[[11]](#footnote-11)

Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации». Вместе с тем с учетом единства системы прокуратуры Закон устанавливает и такое принципиальное условие: «Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются» (ст. 11).

Систему органов прокуратуры возглавляют Генеральный прокурор Российской Федерации, который руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за работой подчиненных ему прокуроров. Генеральный прокурор РФ непосредственно руководит деятельностью прокуроров субъектов Российской Федерации, а через них и деятельностью всех нижестоящих прокуроров — районов, город­ских и соответствующих им прокуроров. Таким образом, система территориальных органов прокуратуры является трехзвенной.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобож­дается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации- При этом если предложенная кандидатура не получит требуемого количества голосов, Президент РФ в течение тридцати дней должен представить Совету Федерации новую кандидатуру. Назнача­ется генеральный прокурор сроком на пять лет и подотчетен палатам Федерального Собрания и Президенту РФ, ежегодно представляя им доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проде­ланной работе по их укреплению.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и замести­телей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей и других руководящих работников органов прокуратуры Российской Федерации, назначаемых Генеральным прокурором.

Коллегия—это совещательный орган, где обсуждаются важней­шие проблемы деятельности прокуратуры: отчеты о работе структурных подразделений, результаты проверок работы нижестоящих прокурор­ских звеньев, кадровые вопросы. На коллегии Генеральной прокуратуры РФ в соответствии с процессуальным законодательством (ч. 2 ст. 97 УПК) обсуждается также вопрос о продлении срока содержания под стражей обвиняемого свыше одного года.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функциониру­ют главные управления, управления и отделы. Начальники главных управлений, управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должно­сти старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-кримина­листов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников. Все указанные должностные лица Генеральной прокура­туры назначаются на должности и освобождаются от должности Гене­ральным прокурором Российской Федерации.

Каждое подразделение Прокуратуры РФ ведает определенной от­раслью надзора в масштабе страны, руководит, направляет и контро­лирует указанную сферу деятельности нижестоящих органов прокуратуры. Поэтому обязанности между оперативными работниками соответствующих подразделений строятся по зонально-предметному принципу. Зональные прокуратуры осуществляют контроль за деятель­ностью нижестоящих прокуратур путем проверок с выездами на места.[[12]](#footnote-12)

В состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Фе­дерации — Главным военным прокурором. Особо подчеркнем, что это не самостоятельная, автономная прокуратура, а именно структурное подразделение единой Генеральной прокуратуры Российской Федера­ции. Поэтому законодатель признал необходимым все правовые осо­бенности организации и обеспечения деятельности военной прокуратуры отразить в едином законе «О прокуратуре РФ» в качестве одного из его разделов. «Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры,— сказано в ст. 47 Закона,—обладают в пределах своей компетенции полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федера­ции».

2. Генеральный прокурор Российской Федерации несет ответствен­ность за выполнение задач, возложенных на прокуратуру федеральным законодательством. Во исполнение этого требования он руководит системой органов прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры РФ приказы, указания, распоряже­ния, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации прокурорской деятельности и порядок реализации мер материального и социального обеспечения работников прокуратуры. В пределах штат­ной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и струк­туру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

В субъектах Федерации действуют прокуратуры, возглавляемые прокурорами, назначенными на должность сроком на пять лет Гене­ральным прокурором Российской Федерации по согласованию с пред­ставительными (законодательными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Прокуроры субъ­ектов Федерации имеют первых заместителей и заместителей, назна­чаемых Генеральным прокурором РФ.

В прокуратурах субъектов Федерации, приравненных к ним воен­ных и других специализированных прокуратурах (транспортных и природоохранных) образуются коллегии в составе прокурора, возглав­ляющего прокуратуру (председатель), его первого заместителя и заме­стителей , а также других работников органов прокуратуры.

Персональный состав коллегий утверждается соответствующими про­курорами.

В названных прокуратурах функционируют управления и отделы. Начальники этих подразделений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощ­никами прокурора субъектов РФ, им назначаются на должность и освобождаются от должности.[[13]](#footnote-13)

В названных прокуратурах имеются старшие помощники и помощ­ники прокурора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отде­лов, старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты, следователи по особо важным делам и старшие следователи и их помощники, которые назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими прокурорами. Структурные подразделе­ния прокуратуры субъектов Федерации в основе своей повторяют структуру Генеральной прокуратуры РФ. Но, естественно, без подраз­делений, присущих лишь ей, например, Главной военной прокуратуры.

Прокурор субъекта Российской Федерации и приравненный к нему прокурор руководит деятельностью прокуратур городов и районов и иных приравненных к ним прокуратур на основе федеральных законов и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации. издаст приказы, указания, распоряжения, обязательные для всех под­чиненных работников, может вносить изменения в платные расписания своего аппарата и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Россий­ской Федерации.

4. Первичным звеном прокурорской системы являются прокурату­ры города и района и приравненные к ним прокуратуры.

Прокуратуру города и района, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры (межрайонные, транспортные, при-родоохранительные, обслуживающие места лишения свободы) возглав­ляют соответствующие прокуроры. В прокуратуре имеются первый заместитель, заместители, старшие помощники и помощники проку­роров, старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты, старшие следователи и следователи (в прокуратурах города —следова­тели по особо важным делам) и их помощники, назначаемые на должность и освобождаемые от должности прокурором субъекта Рос­сийской Федерации, приравненными к нему прокурорами.

По решению Генерального прокурора Российской Федерации в указанных прокуратурах могут быть образованы отделы.

Прокурор города, в том числе и с районным делением, руководит деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносит вышестоящему прокурору предложения об изменении штатной численности всего аппарата и подчиненных прокуратур, о расстановке кадров.

## 2.2 Правовые основы и принципы организации деятельности прокуратуры

Организация и порядок деятельности органов прокуратуры и пол­номочия прокуроров определяются Конституцией Российской Феде­рации (ст. 129), Федеральным законом «О прокуратуре РФ», другими законодательными актами Российской Федерации, международными и межгосударственными договорами (соглашениями).

На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных указанными законодательными актами. В Конституции поставлены важнейшие социальные задачи перед всеми органами государства, в том числе прокуратурой (ст. 2, 7 8, 11, 13. 15).

Вторая глава Конституции «Права и свободы человека и гражданина» имеет непосредственное отношение к деятельности прокуратуры, осуществляет ли она общий надзор, надзор за законностью работы органов дознания или предварительного следствия, участвует ли в рассмотрении дел судами. Свыше 20 статей главы второй посвящены положениям, направленным на обеспечение прав граждан при осуще­ствлении правосудия.

Прокуроры призваны на только свято соблюдать эти положения в своей деятельности, но и «следить за их исполнением всеми».

В Конституции предусмотрено, что вопросы организации и дея­тельности прокуратуры находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 «о»), а кадры правоохранительных органов—в совместном ведении РФ и субъектов РФ (ст. 72 «л»).

Президенту РФ принадлежит право представлять Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора, а также предложение об осво­бождении его от должности (ст. 83 «е», ст. 129). Глава 7 «Судебная власть» определяет ряд принципов правосудия — уголовного и граж­данского судопроизводства, а также основные положения о месте прокуратуры в государственном механизме (ст. 129).

Детальная регламентация вопросов организации и деятельности прокуратуры содержится в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 г.[[14]](#footnote-14), а также в Федеральном законе от 29 декабря 2001 г. N 182-ФЗ "О внесении изменения в статью 52 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"; Федеральном законе от 2 января 2000 г. N 19-ФЗ "О внесении дополнений в статью 44 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и в статью 3 Закона Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц" (с изм. и доп. от 5 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.); в Федеральном законе от 19 ноября 1999 г. N 202-ФЗ "О внесении изменения и дополнения в статью 12 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"; в Федеральном законе от 10 февраля 1999 г. N 31-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"

Закон О Прокуратуре состоит из семи разделов и 54 статей.[[15]](#footnote-15)

Раздел 1 посвящен общим положением: понятию прокурорского надзора, задачам органов прокуратуры, направлениям их деятельности, принципам организации и деятельности прокуратуры. Раздел 2 регламентирует вопросы о системе и организации органов прокуратуры, о полномочиях прокуроров всех уровней. Раздел 3 определяет

отрасли прокурорского надзора, предмет каж­дой из них. В разделе 4 закреплены вопросы участия прокурора в рассмотрении дел судами (задачи и полномочия, опротестование судебных решений). Раздел 5 посвящен кадрам и учреждениям прокуратуры (требова­ния, предъявляемые к кандидатам на прокурорские должности, ответственность прокуроров и следователей, вопросы материального и со­циального обеспечения и др.). Раздел 6 регламентирует особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры (задачи, система органов, кадры, полномочия военных прокуроров). Раздел 7 содержит положения, регулирующие иные вопросы орга­низации и деятельности органов прокуратуры (статистическая отчет­ность, финансирование, разъяснение некоторых наименований, содержащихся в Законе).

К числу иных актов, в той или иной степени касающихся деятель­ности органов прокуратуры, относятся постановление Верховного Со­вета Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О полномочиях Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей по продлению сроков содержания под стражей»; законы «О Конституци­онном суде РФ» (ст. 3) , «Об арбитражных судах в Российской Феде­рации» (ст. 12, 15), «О милиции» (ст. 38, 39), Федеральный закон «Об органах Федеральной службы безопасности» (ст. 24), Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 4, 21) и др.

Полномочия прокуроров в судопроизводстве по уголовным, гражданским, арбитражным делам, делам об административных пра­вонарушениях определены соответствующими кодексами: Уголовно-процессуальным. Гражданским процессуальным, Арбитражным процессуальным. Кодексом об административных правонарушениях. Осо­бенно подробно и емко полномочия прокуроров определены в Уголовно-процессуальном кодексе. Им, в частности, посвящена ст. 25 «Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве», глава 18 «Надзор прокурора за исполнением законов органами дознания и предваритель­ного следствия», ст. 248 «Участие прокурора в судебном разбирательстве» и т. д.

В новом, еще не вступившим в силу Уголовно-процессуальном кодексе в ст. 37 законодателем указаны полномочия прокурора:

1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

2. В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) возбуждать уголовное дело и в порядке, установленном настоящим Кодексом, поручать его расследование дознавателю, следователю, нижестоящему прокурору либо принимать его к своему производству;

3) участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия;

4) давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение уголовного дела в соответствии со статьей 146 настоящего Кодекса;

5) давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

6) разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, дознавателю, а также их самоотводы;

7) отстранять дознавателя, следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований настоящего Кодекса при производстве предварительного расследования;

8) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, передавать уголовное дело от одного следователя другому с обязательным указанием оснований такой передачи;

9) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, предусмотренных статьей 151 настоящего Кодекса, с обязательным указанием оснований такой передачи;

10) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, следователя, дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

11) поручать органу дознания производство следственных действий, а также давать ему указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

12) продлевать срок предварительного расследования;

13) утверждать постановление дознавателя, следователя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт и направлять уголовное дело в суд;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;

16) приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу;

17) осуществлять иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.

3. Письменные указания прокурора органу дознания, дознавателю, следователю, данные в порядке, установленном настоящим Кодексом, являются обязательными. Обжалование полученных указаний вышестоящему прокурору не приостанавливает их исполнения, за исключением случаев, предусмотренных частью третьей статьи 38 настоящего Кодекса.

4. В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

5. Прокурор вправе в порядке и по основаниям, которые установлены настоящим Кодексом, отказаться от осуществления уголовного преследования.

6. Полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.[[16]](#footnote-16)

Таким образом, прокуратура как орган надзора за исполнением закона сама функционирует только на основании закона.[[17]](#footnote-17)

В отдельных случаях такими нормативными актами являются также указы Президента. Например, Указ от 18 апреля 1996 г. «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

Вместе с тем в своей практической деятельности прокуроры руко­водствуются также приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, являющимися подзаконными нормативными актами. Эти приказы и указания особенно актуальны при реализации прокуратурой своей координирующей роли в борьбе с преступностью. «Указания Генерального прокурора Российской Федерации,—гово­рится в ст. 30 закона "О прокуратуре РФ"»,—по вопросам предвари­тельного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения».

В системе принципов прокурорского надзора четко различаются общеправовые и специальные принципы. Последние можно также подразделить на организационные и функциональные.

Подобная классификация способствует более обстоятельному уяс­нению сущности рассматриваемого явления, позволяет определить как общее положение прокуратуры, так и особенности ее деятельности, а также правовой статус прокуроров.

Общеправовые принципы:

1. Законность, Этот принцип выражается в требовании точного и единообразного исполнения законов в организации прокуратуры и при осуществлении прокурорского надзора. Обращено оно прежде всего к самой прокуратуре, деятельность которой имеет строго подзаконный характер. Это означает соответствие закону поводов и оснований прокурорского надзора, его форм и методов, принимаемых прокурором актов. Лишь с позиции законности производится прокуратурой оценка деятельности поднадзорных ей органов и должностных лиц. Особое значение принцип законности имеет в судопроизводстве, в процессе которого прокурор обязан принимать меры, подчас властные, направ­ленные на пресечение и устранение выявленных нарушений законно­сти. Нарушение или неправильное применение законов самим прокурором, результатом чего явилось неправильное разрешение дела, ограничение прав и законных интересов участников процесса, должно расцениваться как невыполнение прокурором служебного долга и влечь установленную законом ответственность.

Принцип законности является наиболее общим, так как именно он лежит в основе всех иных принципов организации и деятельности органов прокуратуры.

2. Демократизм. Демократизм как общеправовой принцип Россий­ского государства провозглашен ст. 1 Конституции РФ. «Россия,— сказано в ней,—есть демократическое... правовое государство—». Ес­тественно, что прокуратура, одним из направлений деятельности кото­рой является «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, ведомствами, представи­тельными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (ст. 1 закона «О прокуратуре РФ»), способствует реальному претворению народовластия в жизнь российского общества.

Демократизм прокурорского надзора означает прежде всего его осу­ществление в интересах народа и от его имени. Проявляется это, в частности, в установлении связей населения с прокурорскими органами. причем связь эта носит двусторонний характер. Закон «О прокуратуре РФ» (ст. 10) возлагает на прокуроров обязанность в установленные сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, государствен­ных и общественных организаций, проводить личный прием граждан. Из принципа демократизма вытекает открытость прокурорской системы, гласность ее деятельности, обязанность прокуроров информировать не только государственные органы, но и «население о состоянии законности» (ст. 4 Закона). Строгое соблюдение названного принципа служит гаран­тией укрепления законности, предотвращает превращение прокуратуры в замкнутую бюрократическую систему.

3. Публичность. Согласно указанному принципу прокуратура в целях охраны личности, государства и общества обязана по долгу службы независимо от усмотрения отдельных лиц и организаций принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили, к восстановлению нарушенных гуав и привлечению виновных к установленной законом отаетственноста (ст. 22 закона «О прокуратуре РФ»). Права и обязанности прокуроров по предупреждению, выявлению правонаруше­ний, принятию мер к их устранению, привлечению виновных к ответст­венности используются ими исключительно в интересах закона и «независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов мес­тного самоуправления, общественных объединений...» (ст. 4 закона «О прокуратуре РФ»). В силу универсальности принципа публичности про­курор обязан реагировать на нарушения законности и в тех случаях, когда тог или иной государственный орган ему неподнадзорен. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (ст. 24 закона «О прокуратуре РФ»).[[18]](#footnote-18)

Специальные принципы прокурорского надзора:

1. Единство и централизация прокурорского надзора. Органы проку­ратуры составляют единую федеральную централизованную систему и действуют на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышесто­ящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ст. 4 закона «О прокуратуре РФ»).

Единство и централизация прокурорского надзора означают, что вся система прокуратуры сверху донизу организуется на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует еди­ные цели, разрешает единые задачи. Прокуроры, за редкими исключени­ями наделяются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности по надзору за законностью. Конечно, работники прокуратуры разных уровней, скажем прокурор области и прокурор района, обладают различ­ными полномочиями, в частности, в области территориальной компетен­ции, по руководству подчиненными прокурорами. Однако во всех отраслях надзорной деятельности полномочия всех прокуроров по отношению к организациям и гражданам однотипны. Например, при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оператив­но-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, уча­стие при рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел все прокуроры обладают сходными полномочиями, закрепленными в процессуальном законодательстве и законе «О прокуратуре РФ». Не случайно поэтому в процессуальных кодексах (ст. 34 УПК; ст. 41 ГПК), законе «О проку­ратуре РФ» (ст. 27, 28, 54) любое лицо прокурорского надзора именуется «прокурором», в обобщающем смысле этого слова независимо от должности и звания того или иного работника. С учетом всего этого действия конкретного прокурора всегда рассматриваются как деятель­ность прокуратуры в целом. Это дает возможность в любой момент заменить одного прокурора другим, а вышестоящему прокурору при­нять на себя функции нижестоящего.

Комплектование кадров прокуратуры осуществляется исключи­тельно в порядке назначения (ст. 13 закона «О прокуратуре РФ»). Отсюда вытекает подчиненность и подотчетность нижестоящих проку­роров вышестоящим и в конечном счете Генеральному прокурору РФ.

2. Независимость прокурорского надзора. В соответствии с законом «О прокуратуре РФ» (ст. 4) «органы прокуратуры осуществляют пол­номочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъ­ектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, об­щественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами».

Действенной гарантией обеспечения независимости прокуроров является предусмотренная законом «О прокуратуре РФ» недопусти­мость какого бы то ни было вмешательства в деятельность прокуроров при выполнении ими своих надзорных полномочий. «Воздействие в какой бы то ни было форме федеральных органов государственной власти,—говорится в ст. 5 закона «О прокуратуре РФ»,—органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массо­вой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов». Иными словами, законодатель закрепил единственно верное положение, которое должно быть всегда свойственно прокуратуре: обеспечить правильное и едино­образное применение законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было влияниям.

Рассматриваемый принцип тесно связан с принципом централиза­ции — он подчеркивает независимость прокуратуры от других государ­ственных органов власти и управления.

В частности, не только районные прокуроры, но и прокуроры субъектов Федерации не подчинены местным органам власти и управ­ления, а подчиняются только Генеральному прокурору РФ. Такая не­зависимость дает возможность соответствующему прокурору отстаивать принципиально и без оглядки на местные «авторитеты» свою позицию в борьбе за единую законность.

При решении вопроса о привлечении к ответственности нарушителей закона, в том числе и представителей властных структур, прокурор огражден от влияния любых органов государства (как федеральных, так и местных), любых должностных лиц. Примером тому служит привле­чение к уголовной ответственности и отстранение от должности про­курором города Чусовой Пермской области главы администрации этого города за должностные злоупотребления, превышение власти и слу­жебных полномочий.

Все это не означает, конечно, полного отрыва прокуратуры от органов власти и управления. Прокуратура — орган государства, и уже в силу этого она не может взаимодействовать с другими государствен­ными структурами. Но, естественно, в рамках, четко очерченных законом, таким взаимодействием является координирующая деятель­ность прокуратуры по борьбе с преступностью.

«Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры,— говорится в ст. 8 закона «О прокуратуре РФ»,— коорди­нируют деятельность органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других пра­воохранительных органов по борьбе с преступностью». Обеспечивая координацию, прокурор созывает совещания, организует рабочие груп­пы, истребует статистическую и другую информацию, а также осуще­ствляет иные полномочия в соответствии с положением о координационной деятельности.[[19]](#footnote-19)

В своей работе по укреплению законности и правопорядка, борьбе с преступностью прокуратура взаимодействует с судебными органами, строго соблюдая при этом принцип «...самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчиненности только Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

3. Гласность прокурорского надзора. Принцип гласности смыкается с другими принципами организации и деятельности прокуратуры, но особенно тесно он связан с принципом демократизма. Гласность, открытость деятельности государственных органов—непременный признак демократического общества. Поэтому гласность включена в ст. 4 закона «О прокуратуре РФ», именуемую «Принципы организации и деятельности прокуратуры». В пункте втором части второй названной статьи говорится, что органы прокуратуры «...действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информирует федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъ­ектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности».[[20]](#footnote-20)

# Глава 3. Надзор за исполнением законов

Прокурорский надзор за точным и единообразным соблюдением законов распространяется на широкую сферу государственной, обще­ственной и частной деятельности. Их разнообразие объективно обус­ловливает необходимость выделения в рамках единого по сути своей прокурорского надзора определенных его участков или направлений, При этом единый в конечном счете объект надзора —законность соответствующей деятельности —видоизменяется, приобретает «специализацию» с учетом конкретной деятельности поднадзорного объекта (структуры), например, надзор на транспорте, соблюдение природоохранительного законодательства, надзор в местах заключения и т. п.

Среди направлений, указанных в ст. 2 Закона о прокуратуре, следует выделить отрасли, которые определяются как относительно самостоя­тельные, но взаимосвязанные участки прокурорской деятельности, ха­рактеризующиеся спецификой задач, предмета и полномочий.

Задачи каждой отрасли вытекают из общих целей прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; они обусловлены своеобразием объекта и предмета надзора. В соответ­ствии с этим правовые средства и методы деятельности прокуроров в каждой отрасли имеют как общие черты, так и свои особенности.

В целом можно отметить стабильность основных направлений прокурорского надзора с момента его возникновения до настоящего времени. Хотя отдельные видоизменения исключить нельзя.

## 3.1 Общий надзор за исполнением законов

Это наиболее широкая и многогранная отрасль надзорной деятель­ности прокурора. Предметом ее является исполнение законов 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 соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Как видим, в этой отрасли надзора наиболее рельефно проявляется деятельность прокуратуры по обеспечению верховенства закона, еди­нообразному его применению на всей территории Российской Феде­рации.

Рассматриваемую отрасль принято именовать «общим надзором». Так она была названа в период образования прокуратуры в инструкции НКЮ РСФСР от 17 октября 1922 г. «О вопросах ближайшей деятель­ности прокуратуры на местах в области общего надзора»2. В дальнейшем термин «общий надзор» был применен и в законодательстве: Декрете ВЦИК от 1 февраля 1923 г., утвердившем Положение о Народном Комиссариате Юстиции, а также других нормативных актах, например в законе «О прокуратуре СССР» 1979 г.[[21]](#footnote-21)

Ныне действующий закон «О прокуратуре РФ» термин «общий надзор» не использует, что, однако, не препятствует применению его для характеристики деятельности прокуратуры в рассматриваемой об­ласти, а также в научных и публицистических работах, посвященных отраслям прокурорского надзора.

Полномочия Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров в области общенадзорной деятельности весьма широки.

Прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспре­пятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов и организаций. Он имеет доступ ко всем документам и материалам, с которыми считает необходимым познакомиться в связи с поступившими к нему сведениями о фактах правонарушений. Про­курор может требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделять специалистов для выяснения возникающих вопросов, проведения проверок по поступившим в прокуратуру мате­риалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им предприятий и организаций, вызывать должно­стных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона. Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок не позднее десяти суток после их поступления.

Установив факт преступного нарушения закона либо администра­тивного правонарушения, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привле­чения виновных к иной установленной законом ответственности.

Прокуроры участвуют в заседаниях коллегий министерств и ве­домств, заседаниях представительных органов, органов местного само­управления. Само это участие используется в целях профилактики правонарушений, предупреждает подчас принятие министерствами и другими органами противоречащих закону актов.

Прокуратура проверяет также законность административного за­держания граждан и применения соответствующими органами и дол­жностными лицами мер воздействия за административные правонарушения. Установив незаконность применения таких мер, про­курор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергну­тых административному задержанию.

На выявленные нарушения законов прокурор реагирует посредст­вом определенных актов (ст. 23—25 Закона). Характерными признака­ми всех этих актов является то, что они принимаются как итог всей предшествующей деятельности прокурора по проверке исполнения закона.

Законом «О прокуратуре РФ» применительно к рассматриваемой отрасли надзора названы следующие акты: протест, представление и постановление.

Протест (ст. 23 Закона) прокурор приносит на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу. издавшим его, либо обращается в суд или арбитражный суд в порядке, предусмотрен­ном законодательством Российской Федерации. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятиднев­ный срок. В случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа государственной власти или органа местного самоуправления—на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения за­конности, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотре­ния протеста. О результатах рассмотрения протеста прокурор незамедлительно оповещается в письменной форме. При рассмотрении вопроса коллегиальным органом о дне заседания извещается прокурор, принесший протест.[[22]](#footnote-22)

Представление прокурора (ст. 24 Закона). Представление об устра­нении нарушений закона вносится прокурором в орган или должност­ному лицу, полномочным устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В отличие от протеста, который вносится в целях отмены конкрет­ного нормативного акта, принятого в нарушение закона, представле­ние, как правило, основывается на обобщенных материалах о распространенных нарушениях законности и обстоятельствах, способ­ствующих таким нарушениям. Поводом для внесения представлений в порядке общего надзора чаще всего являются материалы проверок исполнения законов на месте, изучение жалоб и заявлений граждан1. Не позднее чем в месячный срок по представлению должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, и о результатах сооб­щено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представле­ния коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Закон предусмотрел также, что в случае несоответствия постанов­лений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор информирует об этом Президента Российской Федерации.[[23]](#footnote-23)

Постановление прокурора (ст. 25 Закона). Прокурор, исходя из характера допущенного нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонаруше­нии. Последнее подлежит рассмотрению уполномоченным на то орга­ном или должностным лицом в срок, установленный законом. О результате рассмотрения прокурору сообщается в письменной форме.

В качестве акта прокурорского надзора есть основания признать и заключения прокурора, которые он дает. участвуя в заседаниях пред­ставительных и исполнительных органов государственной власти субъ­ектов Федерации и органов местного самоуправления, хотя Закон о прокуратуре эту форму не упоминает.

В качестве примера общего надзора за исполнением законности рассмотрим Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 1997 г. N 21-22-97 "О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране здоровья детей":

Как свидетельствуют прокурорские проверки, на фоне катастрофического ухудшения состояния здоровья детей сфера здравоохранения, вопреки требованиям ст. 41 Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях, быстрыми темпами коммерциализируется. Это происходит в условиях, когда многие слои населения не в состоянии оплатить лечение.

На местах в сторону уменьшения корректируются объемы и виды медицинской помощи, предусмотренной программами обязательного медицинского страхования, составляются перечни платных услуг, оказываемых государственными и муниципальными лечебно-профилактическими учреждениями. Отменяются льготы по лекарственному обеспечению, вплоть до ущемления прав на их получение детьми-инвалидами. Население стали делить по социальным группам и возрасту: кого лечить бесплатно, а кого за деньги.

Вводятся платные услуги за прием к врачу, вызов его на дом, сдачу различных анализов, медицинские осмотры и выдачу справок, выписок из истории болезни при поступлении в детские дошкольные и образовательные учреждения. Больные дети принимаются в стационары только при наличии своего постельного белья и одежды, а родителей, кроме того, вынуждают покупать лекарства и кормить своего ребенка.

В поликлиниках Новгородской области рентгенологическое обследование детей проводится только в случае приобретения родителями пленки. В поликлинике Октябрьского района Новосибирской области на платной основе проводятся лабораторные исследования детей и рентгенография. В других лечебных учреждениях взимается плата за лечение детей с применением некоторых лекарств, а также за анализы.[[24]](#footnote-24)

В ряде лечебно-профилактических учреждений Волгоградской области в перечень платных услуг включены ультразвуковое исследование внутренних органов, выдачи выписок из истории болезни для посещения детьми дошкольных учреждений и справок в бассейн, анализы и другие. К примеру, за ультразвуковое исследование внутренних органов детской поликлиникой г. Волгограда установлена такса в 35 тыс. руб. В г. Урюпинске постановлением администрации города определена плата за выбор врача при амбулаторном и стационарном лечении. В Исилькульской больнице Омской области введена плата за медицинские осмотры при поступлении в образовательные учреждения.

В отдельных территориях приняты решения об использовании до 20% коечной мощности лечебно-профилактических учреждений для оказания платных медицинских услуг. В результате общего надзора могут быть выявлены данные, указы­вающие на признаки преступления, поэтому прокурор как орган уго­ловного преследования обязан возбудить уголовное дело. Бесплодной и надуманной поэтому является попытка отдельных авторов обосновать упразднение общенадзорной деятельности прокуратуры как отрасли, ей якобы не свойственной. Назначение прокуратуры, по их утвержде­нию, сводится лишь к уголовному преследованию.

Этой позиции придерживается, например, А. Ларин. Высказал он эту точку зрения в поддержку «творцов» так называемой концепции судебной реформы, призывающих «сузить... возможности прокурорско­го вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность предпри­ятий разных организационных форм собственности». Нетрудно заметить, что данный «призыв» бьет мимо цели. Прокуратура такой деятельностью никогда не занималась. И здесь нечего «сужать». Искус­ственными в связи с этим являются утверждения другого автора — В. Савицкого, когда он, комментируя ст. 129 Конституции РФ и приводя вышеупомянутую фразу из концепции, использует ее лишь для того, чтобы поддержать следующий ее призыв: «Признать, что уголовное преследование —доминирующая функция прокуратуры», «Думает­ся,— говорит далее комментатор,— именно так должна быть сформу­лирована в новом законе о прокуратуре ее основная задача».

Как видим, упомянутые авторы не учитывают, что функция уго­ловного преследования будет в полную меру работать лишь тогда, когда она проистекает из более глобальной функции: надзора за законностью. В противном случае она повисает в воздухе и превращается в пустую фикцию. В обоснование сказанного сошлемся на правительственную программу реформирования и развития российской экономики на 1995—1997 гг. «Главный фронт институционных преобразований,— сказано в ней,—на ближайшую перспективу —укрепление законно­сти и основных институтов государственной власти».

В этих условиях было бы по меньшей мере неразумным не исполь­зовать, более того, отвергать тот нормативный инструмент, с по­мощью которого прокуратура в состоянии присущими ей надзорными средствами и методами оказывать благотворное влияние на стабилизацию социально-экономической обстановки в стране, реагировать на нарушение законности, посягательства на права и законные интересы граждан, государства, общества, способствуя тем самым предупреждению преступности, а значит, и нормализации жизни общества Функции же уголовного преследования в этом случае лишь частная задача, проистекающая из общей глобальной — надзора за законностью. Он же (надзор за законностью) является первоначальным этапом надзорной деятельности, который затем влечет за собой возбуждение уголовного дела, расследование пре­ступления, передачу дела в суд и т. д.

## 3.2 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

В системе отраслей прокурорского надзора эта отрасль занимает особое место, поскольку цель се: обеспечить всесторонность, полноту и объективность исследования всех обстоятельств дела, принятие необходимых мер по раскрытию преступлений и привле­чению к уголовной ответственности лиц, совершивших преступле­ния, соблюдение установленного законом порядка расследования уголовных дел и законных интересов участников процесса и других лиц, выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие мер по устранению этих причин и условий (ст. 21 УПК).

Исходя из этого, предметом надзора являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступле­ниях; выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования; законность принимаемых этими органами решений (ст. 29 закона «О прокуратуре РФ»)[[25]](#footnote-25)

Полномочия прокурора в этой области надзора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством[[26]](#footnote-26) и другими законода­тельными актами Российской Федерации, приказами и другими актами Генерального прокурора, в частности Федеральным законом «Об опе­ративно-розыскной деятельности», Федеральным законом «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»[[27]](#footnote-27). К ним же относятся и Указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам следствия и дознания, не требующие законо­дательного регулирования. Они также являются обязательными для исполнения всеми органами расследования. Например, приказы Гене­рального прокурора РФ № 31 от 29 июня 1994 г. «О повышении роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью и се предупреждении» №10 от 21 февраля 1995 г. «Об организации прокурорского надзора за расследованием и раскрытием преступлений».

К предмету надзора, как мы уже отмечали, отнесено исполнение закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятель­ность. Эта деятельность проводится органами внутренних дел, ФСБ, пограничной охраны, оперативными подразделениями федеральных органов налоговой полиции, службы внешней разведки, действующими в пределах их компетенции. Основным правовым актом, регламентирующим деятельность указанных структур, является упоминавшийся выше Федеральный закон «Об оперативно-ро­зыскной деятельности». В целях борьбы с преступностью органы внут­ренних дел, органы безопасности осуществляют многообразные оперативно-розыскные мероприятия: опрос граждан, наблюдение, наве­дение справок, исследование предметов и документов, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных и иных переговоров и пр. (ст. 6 Закона). Естественно, что в процессе осуществления указанных мероприятий должны соблюдаться гарантии прав граждан. Для производства действий, связанных с ограничением прав и свобод, установленных Конституцией, таких, как неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных и иных переговоров, должно быть получено предварительное судебное решение. В случаях, не терпящих отлагательства, эти действия производятся до получения судебного реше­ния «с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов» (ст. 8 Закона).

В процессе осуществления надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и принимаемых при этом решений прокурор вправе знакомиться с оперативно-служебными документами и иными сведениями, полученными при подготовке и проведении этих мероприятий.

В случае нарушения органом (должностным лицом), осуществля­ющим оперативно-розыскную деятельность, прав и законных интересов граждан, юридических лиц прокурор обязан принять меры по устранению этих нарушений, восстановлению нарушенных прав, воз­мещению причиненного ущерба в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 21 Закона).

Полномочия прокурора по надзору за законностью деятельности органов, осуществляющих предварительное расследование: дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Характерным отличием этой отрасли прокурорского надзора является то, что здесь прокурор обладает властно-распорядитель­ными полномочиями: он не только выявляет нарушения закона, но и устраняет их своей властью. В процессе осуществления надзора прокурор дает органам дознания и следователю обязательные для них указания; ряд следственных действий может быть осуществлен лишь с согласия, утвер­ждения, санкции прокурора.

В качестве органов дознания уголовно-процессуальным законода­тельством (ст. 117 УПК) названы милиция.., органы Федеральной службы безопасности, начальник исправительных учреждений, органы пограничной службы РФ, федеральные органы налоговой полиции, таможенные органы и некоторые другие административные органы государства (или руково­дители этих органов). Обязанности по обнаружению преступлений и лиц, их совершивших, в полной мере могут выполняться лишь пере­численными органами и их должностными лицами.

Уголовно-процессуальный кодекс установил два порядка дознания в зависимости от того, действуют ли органы дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, или же по делам, по которым оно не обязательно (ст. 118 УПК).

По делам, по которым обязательно предварительное следствие, орган дознания возбуждает уголовное дело и, руководствуясь правилами уголовно-процессуального закона, производит неотложные следствен­ные действия по установлению и закреплению следов преступления: осмотр, обыск, выемку, освидетельствование и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и свидетелей. Об обнаруженном преступлении и начатом дознании орган дознания немедленно уведомляет прокурора.

Дознание этого вида должно быть окончено не позднее десяти суток, а дело передано следователю. После передачи дела орган дознания может производить по нему следственные и розыскные действия только по поручению следователя. В случае передачи дела. по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания продол­жает принимать оперативно-розыскные меры для установления пре­ступника, уведомляя следователя о результатах.

Дознание по делам, по которым следствие не обязательно, производится по тем же правилам, что и предварительное следствие, но за небольшими исключениями.

Предварительное следствие осуществляется следователями проку­ратуры, органов внутренних дел, налоговой полиции и ФСБ по уголов­ным делам, отнесенным к их ведению (ст. 126 УПК). Однако прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления (ст. 31 Закона о прокуратуре РФ).

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и следователем определены ст. 25, 116, 211—217 УПК. Согласно этим нормам прокурор обязан во всех стадиях уго­ловного судопроизводства своевременно принимать предусмотрен­ные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они не исходили. В пределах своей компетенции прокурор требует от органов дознания и следователя для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступ­лениях, ходе расследования, установлении лиц, совершивших прес­тупления, отменяет незаконные и необоснованные постановления, даст письменные указания о расследовании преступлений, избрании, отмене или изменении меры пресечения, квалификации преступле­ния, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления; поручает органам дознания исполнение постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу, обыске, выемке, розыске лиц, совершивших преступление; продле­вает срок расследования и содержания под стражей в качестве меры пресечения; отстраняет лицо, производящее дознание, или следова­теля от дальнейшего ведения дознания или предварительного след­ствия, если им было допущено нарушение закона при расследовании дела. [[28]](#footnote-28)

Прокурор обеспечивает защиту прав и законных интересов лич­ности — потерпевших от преступлений и иных лиц, участвующих в деле, принимает необходимые меры к охране их жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества (ст. 27 Основ уголовного судопро­изводства). В целях обеспечения возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, прокурор предъявляет гражданский иск или поддерживает гражданский иск, заявленный потерпевшим (ст. 29 УПК). Прокурор следит за своевременным принятием мер, направленных на обеспечение предъявленного или возможного в будущем гражданского иска (ст. 30 УПК). Особое место занимает прокурорский надзор за соблюдением прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется уголовное преследование,— подозреваемого и обвиняемого. Прокурор обязан следить за тем, чтобы этим лицам были разъяснены их права и обеспечена возмож­ность их реального осуществления.

При решении вопроса о даче санкции на арест прокурор должен тщательно ознакомиться со всеми материалами, содержащими основа­ния для заключения под стражу, и в необходимых случаях лично допросить подозреваемого или обвиняемого, а несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого —во всех случаях (ст. 96 УПК).

Бдительно следит прокуратура за тем, чтобы органы дознания своевременно реагировали на сигналы о совершенных преступлениях, не допускали сокрытия их от учета.

Об эффективности прокурорского надзора за предварительным расследованием говорят такие данные: в 1992 г. прокуроры дали более 111 тыс. письменных указаний по уголовным делам, внесли около 28 тыс. представлений по вопросам нарушения законов при расследовании преступлений органами внутренних дел, освободили за неподтверждением подозрения более 1 тыс. человек. Аналогичная картина наблюда­ется и в последующие годы.

Актами прокурора в процессе осуществления надзора за следствием и дознанием являются:

*Указание* — обращение прокурора, даваемое, как правило, в пись­менной форме в связи с возбуждением и расследованием дела, которое является для органа дознания и следователя обязательным. Несогласие с указанием и его обжалование не приостанавливает исполнение, исключение может иметь место лишь в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 127 УПК, когда следователь выражает несогласие с указаниями прокурора о привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления и объеме обвинения — о направлении дела для назначе­ния к слушанию или о прекращении дела. Во всех этих случаях следователь, возражая надзирающему прокурору, вправе представить дело вышестоящему прокурору с письменным изложением своих воз­ражений. Вышестоящий прокурор или отменяет указание нижестоя­щего прокурора, или поручает производство по этому делу другому следователю (ст. 211. 212, 214 УПК).

Рассмотрим пример Указание Генеральной прокуратуры РФ от 29 августа 1995 г. N 43/7 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы": В целях обеспечения законности в ходе предвыборной кампании и выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 21 июня 1995 года и "Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва" от 17 августа 1995 года предлагаю:

Прокурорам республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, гг.Москвы и Санкт-Петербурга, транспортным прокурорам (на правах областных), военным прокурорам округов, флотов и группы войск, прокурорам войсковых частей обеспечить действенный надзор за правильным применением законов о выборах в период подготовки, проведения избирательной кампании и подведении ее итогов.

Установить постоянную связь с избирательными комиссиями в целях выявления, предупреждения и устранения нарушений, содействовать в осуществлении их полномочий. Добиваться устранения нарушений законодательных норм о выборах при образовании избирательных округов, формировании избирательных объединений и блоков, проведении предвыборной агитации, процедуры предвыборных собраний, при принятии решений избирательными комиссиями, а также по пресечению нарушений со стороны членов избирательных комиссий, в том числе в ходе голосования или при подведении итогов.

В соответствии с Законом о выборах депутатов Государственной Думы (статья 31) организовать работу таким образом, чтобы обеспечить оперативное разрешение жалоб и заявлений. Установить дежурства по личному приему в выходные дни на период избирательной кампании.

Принять необходимые меры к неукоснительному соблюдению неприкосновенности кандидатов в депутаты в соответствии с требованиями пункта 9 статьи 44 Закона о выборах депутатов Государственной Думы.

*Постановление* — решение, принимаемое по всем наиболее важ­ным вопросам, возникающим в процессе надзора за расследованием преступлений,—о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуж­дении уголовного дела, о приостановлении предварительного рассле­дования, прекращении производства по уголовному делу, об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователей и лиц, производящих дознание (ст. 34, 112, 113, 116, 211 УПК).

*Представление* — требование прокурора, вносимое в соответству­ющий государственный орган, общественную организацию или долж­ностному лицу о принятии мер по устранению нарушений закона и условий, способствовавших совершению преступлений. Представление может быть внесено и руководителю органа дознания (следствия) в связи с выявленными нарушениями закона, прав и законных интересов граждан. Не позднее месячного срока по представлению должны быть приняты необходимые меры и о результатах сообщено прокурору (ст. 211 УПК).

*Санкция* — решение прокурора в случаях, когда органу дознания или следователю необходимо ограничить конституционные права и законные интересы подозреваемого или обвиняемого (заключение под страху, залог, отстранение от должности).

*Утверждение* — применяется прокурором в случаях оогдарсяиснис, принятое следователем, в последующих стадиях производства по делу становится также прокурорским решением; например, обвинительное заключение (ст. 217 УПК).

Реализация этих, как и многих других, надзорных полномочий прокурора в сочетании с процессуальной самостоятельностью следова­теля, тесным взаимодействием его с органами дознания обеспечивает успешное раскрытие преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Раскрытие и расследование преступлений независимо от степени их социальной опасности и тяжести наступивших последствий неразрывно связаны с выполнением оперативно-розыскных мероприятий как гласного, так и негласного характера. Деятельность оперативно-розыскных органов в связи с принятием в 1992 и 1995 гг. законов о такой деятельности заметно активизировалась в раскрытии и расследовании особо опасных преступлений, совершенных в условиях неочевидности (подобных преступлений, по результатам социологических исследований, совершается около 70%). Весьма значительна роль этих органов в раскрытии латентных преступлений, уровень которых представляется очень высоким.

В соответствии со ст.127 УПК РФ следователи вправе не только давать органам оперативно-розыскной службы поручения о производстве оперативно-розыскных действий, но и требовать от них содействия при производстве отдельных следственных действий. Роль и значение оперативно-розыскной деятельности заключается также в том, чтобы своевременно и правильно были выполнены отдельные следственные действия. Результаты этой деятельности могут быть использованы при разрешении вопроса о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела, при допросе подозреваемого (обвиняемого), потерпевшего, свидетелей, при назначении и проведении различного рода экспертиз, обыска, выемки, осмотра, освидетельствования, следственного эксперимента и т.п.

Согласно Положению "О координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью", утвержденному Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г., одним из основных направлений в деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью является создание следственно-оперативных групп для раскрытия и расследования преступлений. Прокуроры при этом призваны осуществлять руководство подобными группами и надзор за законностью деятельности следователей и оперативно-розыскных органов. Это определяет особенности тактики и методики осуществления надзора при расследовании преступлений. Они состоят в следующем.

1. Проверяя соблюдение законности в стадии предварительного следствия, прокурор следит за тем, чтобы оперативно-розыскные органы выполняли свои функции только по поручениям и указаниям следователя (ст.127 УПК). При производстве дознания в порядке, предусмотренном ст.120 УПК РФ, когда производство расследования и осуществление оперативно-розыскной деятельности сосредоточено в одном государственном органе, указания и поручения о выполнении оперативных или розыскных действий дает, как правило, не дознаватель, а руководитель этого органа.

Прокурор, установив, что оперативно-розыскные органы по уголовным делам, находящимся в производстве следователя, проводят оперативные мероприятия без ведома последнего (а такое нередко имеет место), обязан дать указание о прекращении их деятельности по упомянутым уголовным делам и поставить об этом в известность следователя.

2. Прокурор должен проверить законность и обоснованность поручений и указаний следователя о выполнении оперативно-розыскных действий. Необходимость такой проверки возникает в тех случаях, когда следователи из-за большого количества уголовных дел, находящихся в их производстве, поручают оперативно-розыскным органам выполнение тех процессуальных действий, которые в соответствии с законом входят в компетенцию следователя. Если будут установлены подобные факты, прокурор отзывает из оперативно-розыскных органов такие поручения или отменяет указания следователя.

3. Давая поручения и указания о выполнении оперативно-розыскных действий, следователь процессуально самостоятелен (ст.127 УПК РФ). Однако обычно следователи, в особенности те, которые не имеют достаточного практического опыта в расследовании сложных по доказательствам уголовных дел и уголовных дел о преступлениях, совершенных в условиях неочевидности, обращаются к прокурору за помощью в оформлении таких поручений и указаний. Прокурору надлежит при этом убедиться в том, что предлагаемые оперативно-розыскные мероприятия предусмотрены Законом об оперативно-розыскной деятельности и что само содержание поручений и указаний отвечает задачам успешного раскрытия и расследования преступлений.

4. При проверке соблюдения законности органами оперативно-розыскной службы, выполнявшими поручение и указание следователя, прокурору следует установить: объем исполненных поручений и указаний; использование имеющихся в распоряжении названных органов оперативно-технических средств; правильность документального оформления хода и результатов осуществленных оперативно-розыскных мероприятий; соблюдение установленного срока выполнения оперативно-розыскных действий.

5. Если оперативно-розыскные мероприятия осуществлялись с санкции прокурора, то прокурор проверяет не только полноту выполненных оперативно-розыскных действий, но и соблюдение срока действия санкции.

Прокуроры, осуществляющие надзор за законностью деятельности органов ОБЭП, должны не ограничиваться лишь констатацией разобщенности этих органов в деятельности по борьбе с преступностью, а принимать зависящие от них меры к установлению необходимого взаимодействия указанных органов в их деятельности по раскрытию и расследованию преступлений экономического характера.

В-шестых, в сфере борьбы с экономическими преступлениями, как ни в какой иной отрасли уголовного судопроизводства, важно широкое использование агентурной службы на отдельных предприятиях, в учреждениях и организациях, различного рода коммерческих формированиях, а также в системе Центробанка и коммерческих банков.

Прокурору целесообразно проверять законность осуществления сотрудниками оперативно-розыскных органов и лицами, оказывающими содействие этим органам, намеченных мероприятий, с тем чтобы указанные лица не накапливали полученные сведения о преступной деятельности работников тех или иных государственных организаций и коммерческих формирований и не доводили тем самым до причинения крупного ущерба, а своевременно принимали соответствующие меры к предупреждению или пресечению совершения хищений, растраты и присвоения средств лицами, ставшими на преступный путь.

Прокурор проверяет законность и обоснованность вынесенного следователем постановления о приостановлении производства предварительного следствия. Постановление должно быть мотивированным, его содержание и реквизиты должны отвечать требованиям закона (ст.195 и 196 УПК РФ) и приказа Генерального прокурора Российской Федерации N 31 от 29 июня 1994 г. "О повышении роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью и ее предупреждении".

В соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации N 10 от 21 февраля 1995 г. прокуроры обязаны систематически, не реже одного раза в квартал осуществлять проверку исполнения требований закона о мерах по установлению лиц, совершивших преступление, анализировать причины и условия, способствовавшие преступнику избежать привлечения к уголовной ответственности за содеянное.

Практика свидетельствует о том, что прокуроры, как правило, немедленно после вынесения следователем постановления о приостановлении производства предварительного следствия, получив копию этого постановления, проверяют его законность и обоснованность. Если указанное постановление незаконно или необоснованно, прокурор своим постановлением отменяет его.

После приостановления предварительного следствия следователь в соответствии с требованием закона (ст.197 УПК РФ) обязан как непосредственно, так и через органы дознания принимать меры к установлению лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. Однако далеко не все следователи строго выполняют данное предписание закона, перелагая исполнение своих функций на оперативно-розыскные органы.

В этой связи прокурору надлежит проверить: составлен ли план работы следователя и деятельности оперативно-розыскных органов по раскрытию преступления (обычно такие планы готовятся следователем совместно с оперативно-розыскными органами); установлено ли взаимодействие следователя с оперативно-розыскными органами; контролируются ли следователем и руководителями оперативно-розыскной службы выполнение намеченных оперативно-розыскных мероприятий.

Предметом самостоятельной прокурорской проверки является эффективность деятельности оперативно-розыскных служб по установлению лица, совершившего преступление и подлежащего привлечению к уголовной ответственности. Прокурор, проверяя журнал оперативно-поисковых дел и все иные материалы, связанные с указанной деятельностью, обращает особое внимание на круг намеченных этими органами мероприятий, на своевременность их выполнения; на порядок информирования следователя о полученных сведениях, как это предусмотрено законом (ст.119 УПК РФ); на наличие должного контроля за выполнением намеченных мероприятий со стороны руководителей оперативно-розыскных органов.

Прокурор проверяет своевременность возобновления производства предварительного следствия после того, как будет установлено лицо, совершившее преступление. На основании ст.198 УПК РФ следователь, возобновив производство предварительного следствия, обязан немедленно приступить к выполнению необходимых процессуальных действий: задержанию и аресту подозреваемого, предъявлению обвинения, допросу потерпевших и свидетелей, назначению и проведению экспертизы и т.д.

Согласно ч.5 ст.195 УПК РФ, приостановленное производством уголовное дело может быть прекращено по истечении срока давности привлечения к уголовной ответственности. Продолжительность такого срока, по общему правилу, зависит от санкции той статьи УК РФ, по которой квалифицируется конкретное преступление (ст.78 УК РФ). Следователь процессуально самостоятелен при вынесении постановления о прекращении уголовного дела производством: санкция или согласие прокурора на это не требуются. Однако в данном случае не только не исключается, а, наоборот, предполагается строгий и четко организованный прокурорский надзор за законностью и обоснованностью прекращения уголовных дел. Прокурору надлежит проверить полноту и объективность проведенных по уголовному делу следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, правильность исчисления сроков давности уголовного преследования, правильность составленного по уголовному делу постановления о прекращении уголовного дела производством.

Как отмечалось, проверяя прекращенные уголовные дела, прокурор обязан обратить внимание на правильность составленного по этому поводу постановления: его содержание, структура, реквизиты должны соответствовать требованию закона (ст.208 - 209 УПК РФ). Копию такого постановления в каждом случае следует направлять прокурору. Прокурор, признав прекращение уголовного дела производством законным и обоснованным, должен истребовать из оперативно-розыскных органов оперативно-поисковое дело, проверить его и дать указание о прекращении осуществления оперативно-розыскных мероприятий.

Начиная с 1992 г., когда деятельность оперативно-розыскных органов получила законодательную регламентацию, результаты этой деятельности стали шире и более эффективнее использоваться органами дознания и предварительного следствия при раскрытии и расследовании преступлений. Оперативные сведения предоставляются органам дознания и предварительного следствия на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность. Такой порядок установлен ведомственными нормативными актами.

Определяя процессуальное значение результатов проведенных оперативно-розыскных мероприятий в раскрытии и расследовании преступлений, Закон "Об оперативно-розыскной деятельности" 1995 г. предусматривает, что "результаты оперативно-розыскной деятельности могут... использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств" (ч.2 ст.11). В отличие от ранее действовавшего Закона об оперативно-розыскной деятельности 1992 г., согласно которому результаты оперативно-розыскной деятельности рассматривались в качестве самостоятельного доказательства (ст.69 УПК РФ), Закон 1995 г. устанавливает, что результаты оперативно-розыскной деятельности приобретают характер доказательства по уголовным делам после соответствующего их процессуального оформления.

Сведения, полученные в результате оперативно-розыскной деятельности, могут быть использованы в качестве доказательства только после их проверки следственным путем в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Например, по поручению следователя оперативно-розыскные органы произвели прослушивание телефонных переговоров обвиняемого, вымогавшего у потерпевшего взятку за выполнение какой-либо акции, выгодной потерпевшему. Телефонные переговоры были зафиксированы на магнитной ленте, которая была передана следователю. Содержание зафиксированных переговоров следователь должен проверить путем допросов обоих абонентов - обвиняемого и потерпевшего. Лишь после этого магнитная лента будет признана доказательством и приобщена к уголовному делу (ст.69 УПК РФ).

Прежде чем признать сведения, полученные оперативно-розыскным путем, доказательством по уголовному делу, следователь и прокурор должны убедиться в их достоверности. Затем определяются процессуальное значение упомянутых сведений и их отношение к конкретному уголовному делу. После этого намечается процессуальный порядок оформления таких сведений в виде доказательства. При этом не подлежат расшифровке действия оперативно-розыскных органов и лица, оказавшие содействие названным органам на конфиденциальной основе.

Если принято решение о процессуальном оформлении сведений, полученных оперативно-розыскными органами, в качестве доказательства по уголовному делу, то прокурор совместно со следователем, а при необходимости и с руководителем оперативно-розыскного органа, должен решить вопрос о приобщении к уголовному делу итоговых документов в виде справок, протоколов или актов. Помимо этого, если важное доказательственное значение имеют средства осуществленного мероприятия, то следует решить вопрос о приобщении к уголовному делу полученных результатов. В данном случае речь чаще всего идет о видео- и аудиозаписи, кино-и фотосъемке, записях на магнитную пленку.

Тактика и методика прокурорского надзора за соблюдением закона о розыске обвиняемого, когда он скрылся от следствия либо суда или когда по иным причинам не установлено его местопребывание (ч.1 ст.195 УПК РФ), содержит в себе много общего с деятельностью прокурора по раскрытию преступления и установлению лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого (ч.3 ст.195 УПК РФ), о чем шла речь ранее. Поэтому мы остановимся на тех особенностях в надзорной деятельности прокурора, которые характерны для этой категории уголовных дел.

Розыск скрывшихся обвиняемых в деятельности следователей и оперативно-розыскных органов занимает значительное место: достаточно сказать, что начиная с 1992 г. ежегодно скрываются от уголовного преследования свыше 50 тыс. обвиняемых. Причем из года в год возрастает число лиц, остающихся безнаказанными, поскольку разыскивается и привлекается к уголовной ответственности менее 20% из тех, на кого объявлен местный или общероссийский розыск. Большинство скрывшихся преступников - это лица, безусловно уличенные в совершении тяжких и особо опасных преступлений. Среди них есть и обвиняемые, ранее судимые и даже признанные особо опасными рецидивистами. Установить место нахождения скрывшихся преступников трудно прежде всего из-за того, что указанные лица без всяких препятствий меняют место жительства, приобретают фальшивые документы, а некоторые из них укрываются в странах ближнего и дальнего зарубежья, откуда их этапировать весьма сложно.

Решение о приостановлении предварительного следствия следователь принимает самостоятельно, санкции или согласия прокурора на принятие следователем этого решения тоже не требуется. Приостановление производства по уголовному делу не освобождает следователя от выполнения процессуальных действий по его розыску (ст.196 УПК РФ). Следователь вправе поручить производство розыска обвиняемого оперативно-розыскным органам, давая соответствующие поручения и указания и отразив их или в постановлении о приостановлении предварительного следствия, или в специально вынесенном по этому поводу постановлении. Прокурор санкционирует проведение по уголовному делу оперативно-розыскных действий для розыска лиц, скрывающихся от следствия и суда.

Постановление о приостановлении предварительного следствия может быть вынесено следователем по истечении установленного законом (ст.133 УПК РФ) срока на его производство. В отдельных случаях розыск обвиняемого может быть объявлен еще до окончания предварительного следствия, в связи с чем следователь вправе воспользоваться помощью оперативно-розыскных органов. До приостановления производства предварительного следствия следователь обязан выполнить все необходимые процессуальные действия. Генеральный прокурор Российской Федерации в Приказе N 31 от 29 июня 1994 г. требует от подчиненных прокуроров обращать особое внимание на то, что следователи и оперативно-розыскные органы не должны бездействовать при розыске преступников, необоснованно приостанавливать и прекращать уголовные дела.

В обязанности прокурора вменяется надзор за исполнением закона по каждому приостановленному производством уголовному делу. Объем этой деятельности, тактику и методику осуществляемого прокурорского надзора можно охарактеризовать следующим образом.

1. Прежде всего прокурору необходимо установить в пределах поднадзорного ему региона количество приостановленных уголовных дел, обвиняемые по которым скрылись от следствия или суда. Эти исходные данные прокурор использует для изучения деятельности следственного аппарата и оперативно-розыскных органов по раскрытию и расследованию преступлений.

2. Задача прокурора состоит в том, чтобы, изучив причины и условия, позволившие обвиняемому скрыться от следствия и суда, предупредить в будущем подобные факты. Проанализировав приостановленные уголовные дела, Главное следственное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации пришло к выводу: основная причина такого осложнения производства по уголовным делам состоит в том, что органы дознания и следователи не выполняют требования закона (ст.96 УПК РФ) о заключении под стражу лиц, совершивших тяжкие преступления и безусловно уличенных в этом.[[29]](#footnote-29)

По итогам изучения приостановленных производством уголовных дел прокурор принимает соответствующие меры по устранению недостатков при избрании по отношению к обвиняемым меры пресечения в виде содержания под стражей.

3. Прокурору необходимо убедиться в том, что обвиняемый умышленно уклоняется от явки в органы следствия или в суд. Иногда обвиняемые и не думают уклоняться от следствия или суда; просто они не смогли явиться по повестке следователя или судьи из-за того, что они заболели, переменили место жительства, находились в командировке либо до них вообще не дошли извещения о явке в следственные органы или в суд. Некоторые же следователи, не убедившись в истинной причине неявки обвиняемого в следственные органы, выносят постановление о приостановлении производства предварительного следствия, объявляют розыск этого обвиняемого, а при наличии признаков тяжкого преступления выносят постановление о заключении его под стражу.

4. Проверяя приостановленное уголовное дело, прокурор должен убедиться в том, то следователь выполнил все предусмотренные законом процессуальные действия, обеспечивающие доказанность совершения обвиняемым преступления (ст.68 УПК РФ). Прокурор, выявив, что следователем не выполнены какие-либо из упомянутых процессуальных действий, своим постановлением отменяет постановление следователя о приостановлении производства предварительного следствия и предлагает выполнить необходимые следственные действия. При этом в соответствии со ст.133 УПК РФ прокурор продлевает срок производства предварительного следствия. Прокурор проверяет законность и обоснованность вынесенных следователем постановлений о приостановлении производства предварительного следствия, а также о поручениях и указаниях оперативно-розыскным органам о розыске скрывшегося обвиняемого. Постановления следователя должны отвечать требованием закона (ст.119 и 195 УПК РФ) относительно их структуры, содержания и реквизитов. Особое внимание прокурору следует обратить на специальные постановления следователя, в которых содержатся его поручения и указания оперативно-розыскным органам - именно на этих органах лежит основная тяжесть по розыску скрывшихся обвиняемых. Поручения и указания следователя должны быть четкими, определенными, следователь устанавливает срок их исполнения и обязует названные органы информировать его о ходе и результатах розыска обвиняемого.

5. Осуществляя надзор за законностью деятельности органов дознания, прокурор должен проверить исполнение этими органами требований Инструкции "Об организации и тактике розыскной работы органов внутренних дел", утвержденной Приказом министра внутренних дел Российской Федерации N 213 от 5 мая 1993 г. и согласованной с Генеральным прокурором Российской Федерации. В Инструкции предусмотрен порядок розыска обвиняемых, скрывшихся от следствия или суда или совершивших побег из-под стражи. Особые требования предъявляются к розыску скрывшихся преступников, имеющих при себе огнестрельное или холодное оружие, взрывоопасные механизмы, ядовитые вещества, наркотические средства

6. При проверке розыскных дел в отношении обвиняемых, совершивших побег из следственных изоляторов (СИЗО), из камер предварительного заключения (КПЗ) или из-под конвоя, прокурору необходимо затребовать и исследовать материалы служебного расследования, проведенного инспекцией органов МВД и дать оценку принятым мерам дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников, допустивших побег обвиняемых из-под стражи или из-под конвоя. Если таких мер не принято или принятые меры дисциплинарного воздействия, по мнению прокурора, являются недостаточными, он вносит соответствующее представление руководству отдела или управления органов внутренних дел области, края или республики. Кроме того, прокурор проверяет, приняты ли меры по предотвращению подобных инцидентов.

В оперативно-розыскных делах должны быть отражены: обстоятельства, связанные с побегом обвиняемых; сведения, полученные путем опроса сотрудников оперативно-розыскных органов и подозреваемых или обвиняемых, содержащихся в одной камере с бежавшими преступниками; связи последних, их точные анкетные данные, результаты осмотра их личных вещей и одежды; иная информация, имеющая значение для их успешного розыска.

7. Прокурор проверяет эффективность взаимодействия следователя с оперативно-розыскными органами. Это взаимодействие должно носить целеустремленный и творческий характер с выполнением каждым присущих ему полномочий, подчиненных общей задаче - успешному розыску скрывшегося от следствия или суда обвиняемого. Успех розыска обвиняемых во многом зависит от того, в какой мере следователю удастся организовать эффективное взаимодействие с органами дознания, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. С этой целью следователь наряду с вынесенным постановлением направляет имеющуюся у него информацию о личности обвиняемого с подробным указанием всех необходимых данных (приметы обвиняемого, его связи, места возможного пребывания, характеристика, а при ее отсутствии фоторобот и подробное описание внешности разыскиваемого и т.п. - словом, все то, что может способствовать его розыску и задержанию). В целях согласования проведения оперативно-розыскных мероприятий следователи и оперативно-розыскные органы обмениваются информацией, совместно планируют проведение мероприятий по розыску обвиняемого.

По истечении срока давности уголовного преследования, указанного в ст.78 УК РФ, следователь вправе самостоятельно прекратить уголовное дело в порядке ст.209 УПК РФ. Копия постановления направляется немедленно прокурору, который обязан проверить законность и обоснованность принятого следователем решения. Если прокурор сочтет прекращение уголовного дела незаконным или необоснованным, он отменяет постановление следователя и предлагает продолжать работу по розыску обвиняемого.[[30]](#footnote-30)

Организуя проверку законности и обоснованности деятельности следователей и оперативно-розыскных органов по розыску обвиняемых, скрывшихся от следствия или суда, прокурору необходимо исходить из требований Приказа Генерального прокурора Российской Федерации N 10 от 21 февраля 1995 г. о том, что все приостановленные производством по указанным основаниям уголовные дела следует проверять не позднее одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления. В этом Приказе предлагается также систематически, не реже одного раза в квартал, осуществлять проверки исполнения требований закона о мерах по розыску преступников, анализировать причины и условия, способствовавшие уклонению обвиняемого от следствия и суда.

## 3.3 Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и задержанных и заключенных под стражу

Предметом надзора данного направления прокурорской деятель­ности являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и другие меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение уста­новленных законодательством Российской Федерации прав и обя­занностей задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор вправе посещать в любое время органы и учреждения, в которых содержатся под стражей и отбывают наказание осужденные (исправительные, воспитательные колонии, тюрьмы), а также лица, находящиеся под следствием и подсудимые (изоляторы временного содержания, следст­венные изоляторы); опрашивать задержанных, арестованных, осужден­ных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержа­ны, арестованы, осуждены либо подвергнуты другим мерам принуди­тельного характера, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержан­ных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принуди­тельного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений ад­министрации мест лишения свободы и других учреждений, обеспечи­вающих исполнение мер принудительного характера; требовать объяснений от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестован­ного акта администрацией учреждения приостанавливается. Прокурор полномочен также отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, содержащихся под стражей, а также отбывающих наказание в местах лишения свободы, немедленно осво­бождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изоля­тора.

Как видим, и в этой отрасли надзора прокурор обладает властно-рас­порядительными полномочиями. Поэтому прокурор обязан «...немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в местах лишения свободы или учреждениях, исполняющих другие меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, пред­варительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение» (ст. 33 закона «О прокуратуре РФ»).

Закон «О прокуратуре РФ»[[31]](#footnote-31) (ст. 34) гласит, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных зако­ном порядка и условий содержания задержанных, арестованных, осуж­денных к лишению свободы и иным мерам наказания, а равно лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному испол­нению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.[[32]](#footnote-32)

Новый Уголовно-исполнительный кодекс РФ[[33]](#footnote-33) ряд статей отводит вопросам прокурорского надзора в этой отрасли, в частности, задачам и полномочиям прокурора (ст. 22, 24, 139).[[34]](#footnote-34)

Прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации"[[35]](#footnote-35) (в ред. от 17 ноября 1995 г.), в гл. 4 которого определены предмет и полномочия органов прокуратуры в указанной сфере деятельности .

Согласно ст. 32 Закона предметом надзора являются законность нахождения осужденных в исправительных учреждениях и иных местах отбывания наказания, соблюдение установленных законодательством прав и обязанностей осужденных, законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. Особое внимание при осуществлении надзора уделяется соблюдению норм УИК, определяющих правовое положение осужденных, их материально-бытовое обеспечение и медицинское обслуживание.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" предоставил широкие полномочия при проверке соблюдения законов (ст. 33). Прокурор, осуществляющий надзор, вправе в любое время посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, опрашивать осужденных, знакомиться с документами, на основании которых они осуждены и отбывают наказание, с оперативными материалами.

Прокурор вправе требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права осужденных, проверять соответствие законодательству приказов, распоряжений и постановлений администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела и производства об административных правонарушениях.

Прокурору предоставляется право отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на осужденных, немедленно освобождать своими постановлениями из штрафного или дисциплинарного изолятора, помещения камерного типа, одиночной камеры.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания. Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" устанавливается обязанность исполнения постановлений и требований прокурора администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 34). Согласно ст. 54 указанного Закона такое полномочие предоставлено Генеральному прокурору РФ, его заместителям и советникам, всем нижестоящим прокурорам, их заместителям, помощникам прокуроров по особым поручениям, старшим помощникам, помощникам, старшим прокурорам и прокурорам, старшим прокурорам-криминалистам и прокурорам-криминалистам управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции по осуществлению надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний.

УИК предоставил прокурорам дополнительные полномочия по решению вопросов, связанных с исполнением наказаний. Они в основном относятся к даче санкций на задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания. Так, в случае уклонения осужденного к ограничению свободы от получения предписания о выезде к месту отбывания наказания или невыезде к месту отбывания наказания в установленный срок без уважительных причин он задерживается органом внутренних дел с санкции прокурора на срок до 15 суток (ч. 2 ст. 48); при самовольном без уважительных причин оставлении осужденным к ограничению свободы места отбывания наказания он задерживается с санкции прокурора на срок не более 30 суток.

Возрастает роль прокурора по надзору за законностью исполнения наказания в виде смертной казни. Так, при отказе осужденного от обращения с ходатайством о помиловании с участием прокурора администрацией исправительного учреждения составляется соответствующий акт (ч. 3 ст. 184 УИК). Прокурор также присутствует при исполнении смертной казни (ч. 2 ст. 186 УИК).[[36]](#footnote-36)

Учитывая особую важность и актуальность этой отрасли прокурор­ского надзора,— вспомним, что речь идет об ограничении конституционного права человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность,— Генеральный прокурор РФ приказом № 67 от 12 декабря 1994 г. «О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении уголовных наказаний» обязал прокуроров «при проверке состояния законности в исправительно-трудовых и воспитательно-тру­довых учреждениях режима и условий содержания осужденных, реализации правовых норм, регулирующих их трудовое использование, проведение воспитательной работы, особое внимание обращать на причины вскрытых нарушений, реальность принятых мер по результа­там предыдущих прокурорских проверок».

«...В целях обеспечения законности и обоснованности, а также сроков содержания граждан в местах предварительного заключения не реже одного раза в месяц проверять следственные изоляторы. Принимать безотлагательные меры к восстановлению нарушенных прав граждан, немедленному освобождению незаконно содержащихся под стражей и наказанию виноватых в нарушении закона».

# Заключение

Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Положение о прокуратуре базируется на Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г., на основе этого был изложен в I гл. Этот акт отвечает интересам укрепления законности и правопорядка в сложный переходный период развития России. В нем в значительной мере учтен опыт сходных государственно-правовых структур развитых стран. Одновременно сохранены и усилены положения, учитывающие преемственность отечественного опыта. Основное усилие сделано на развитие огромного правозащитного потенциала прокуратуры, в том числе в реализации его конституционного приоритета обеспечения реальных гарантий прав и свобод человека и гражданина. С учетом этого введена в закон специальная глава о прокурорском надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как главном приоритете в ее деятельности. В этих целях прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, а также руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Одновременно прокуратура способствует взаимодействию разделения властей, выполняя функцию одного из элементов системы «сдержек и противовесов», их согласованному функционированию как единой государственной власти; прокуратура призвана обеспечивать укрепление и сохранность законности.

Место прокуратуры в системе государственно-пра­вовых институтов имеет ключевое значение для опреде­ления сущности прокурорской системы, функций про­куратуры, ее правового статуса, организационного по­строения, форм и методов деятельности.

В российских условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов системы "сдержек и противовесов". Она устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили. Одновременно всей своей деятельностью прокуратура способствует взаимодействию разделенных властей, их согласованному функционированию как единой государственной власти; все ветви власти заин­тересованы в сохранении и укреплении законности, обеспечивать которую призвана прокуратура. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

* надзор за исполнением законов
* надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
* надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
* надзор за исполнением судебных решений судебными приставами;
* надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
* уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
* координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

# Библиография

I. Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 де­кабря 1993 г. М.: Юрид. лит., 1993.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // "Российская газета" от 10 декабря 1998 г.
3. Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Заклю­чена в Страсбурге 20 апреля 1959 г. СЗ РФ от 25 октября 1999 г., N 43, ст. 5132
4. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (с изм. и доп. от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г.)
5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (действующая редакция)
6. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ) от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (не вступил в силу) СЗ РФ от 24 декабря 2001 г., N 52 (Часть I), ст. 4921
7. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ СЗ РФ, 17 июня 1996 г., N 25, ст. 2954
8. Закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (в первоначальной редакции)
9. Федеральный закон от 29 декабря 2001 г. N 182-ФЗ "О внесении изменения в статью 52 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"
10. Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 19-ФЗ "О внесении дополнений в статью 44 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"
11. Федеральный закон от 19 ноября 1999 г. N 202-ФЗ "О внесении изменения и дополнения в статью 12 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"
12. Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. N 31-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"
13. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.)
14. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (с изменениями от 18 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 5 января, 30 декабря 1999 г., 20 марта 2001 г.)
15. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 30 декабря 1999 г., 7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г.)
16. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 февраля 1999 г. N 10 "О полномочиях прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на особорежимных объектах Российской Федерации"
17. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 29 августа 1995 г. N 43/7 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы"
18. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 февраля 1999 г. N 10 "О полномочиях прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на особорежимных объектах Российской Федерации"
19. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 1997 г. N 21-22-97 "О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране здоровья детей"

II. Учебная, научная литература

1. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид. лит., 1979
2. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М.: Изд-во МНЭПХ, 1995, 62 с.
3. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Зерцало, 1997, 368 с.
4. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы С науч комментарием / Сост и авт В А Кар-ташкин.И А Ледях М НОРМА, 1996 (Комиссия по правам человека при Прези­денте РФ)
5. Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации Общая часть / Под общ ред Ю И Скуратова, В М Лебедева М ИНФРА-М - НОРМА,1996
6. Конституционные основы правосудия в СССР / Под ред. В.М.Савицкого М., 1981
7. Лебединский В.Г., Коленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1987
8. Прокуратура в Российской Федерации (Концепция развития на переходный период) / Под ред. Ю.И.Скуратова. М., 1994
9. Прокурорский надзор в СССР. М.: Юрид.лит., 1973
10. "Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью при расследовании преступлений" (Басков В.И., "Вестник Московского университета", Серия 11, Право, 1998, N 4)
11. Российское уголовное право. Особенная часть: Учебник / Институт гос-ва и права РАН; Под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова М.: Юристъ, 1997.
12. Руководство для следователей. В 4 ч. / Под ред. Н. А. Селиванова, В. А. Снеткова. М.: ИНФРА-М, ИПК "Лига разума", 1997.
13. Семенов В.М. Правоохранительные органы. Учебник. – М.: Юридическая литература, 2001, 400 с.
14. Темушкин О.П. Организационно-правовые формы проверки законности и обоснованности приговоров. М.: Наука, 1978

III. Материалы юридической практики

1. Система органов прокуратуры Российской Федерации
2. Протест прокурора г. Москвы от 4 августа 1999 г. N 8-1157-99 (в порядке надзора)
3. Возражения на кассационную жалобу Законодательного собрания Энской области по делу № 03-14.96 Энского областного суда
4. Заявление о признании недействительным п. 1 ст. 3 Закона Энской области от 05.07.96 № 85 «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»

Приложение 1

Система органов прокуратуры Российской Федерации

Генеральная прокуратура

Главная военная прокуратура

Военные прокуратуры видов Вооруженных Сил округов, округов ПВО, флотов

Военные прокуратуры армий, флотилий, гарнизонов, соединений

Прокуратуры субъектов РФ: республик, областей, г.Мосвы и г.Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов

Районные, городские и приравненные к ним прокуроры

На этом уровне действует также транспортные прокуратуры ( на трех основных видах транспорта) и природоохранные прокуратуры

На этом уровне действуют также транспортные прокуратуры, природоохранные и по надзору в местах лишения свободы



Приложение 2

Энский областной суд

ЗАЯВЛЕНИЕ

о признании недействительным п. 1 ст. 3 Закона Энской области от 05.07.96 № 85 «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»

Законодательным собранием Энской области 5 июля 1996 г. при­нят Закон Энской области «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства».

В п. 1 ст. 3 вышеназванного Закона Энской области установлено, что право выбора объекта налогообложения предоставляется субъек­там малого предпринимательства. Это положение Закона Энской об­ласти противоречит Федеральному закону от 29.12.95 г. № 222-ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъек­тов малого предпринимательства» в части выбора объекта налогообло­жения. Согласно п. 1 ст. 3 вышеназванного Федерального закона, выбор объекта налогообложения осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а не субъектом малого пред­принимательства, как указано в Законе Энской области.

В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации .чако­ны и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут проти­воречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и 2 данной статьи Конституции РФ.

Протест прокурора области по данному предмету Законодательным собранием области был отклонен (постановление Законодательного собрания от 01.08.96 № 283).

С учетом изложенного, руководствуясь ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

прошу:

1. Признать недействительным п. 1 ст. 3 Закона Энской области от 05.07.96 «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетнос­ти для субъектов малого предпринимательства».

2. Вызвать в судебное заседание представителя Законодательного собрания Энской области.

3. О дне слушания дела уведомить прокуратуру Энской области.

Приложения: 1. Копия заявления для Законодательного собрания Эпскоп области.

2. Постановление Законодательного собрания Энской области от 26.06.96 №217.

3. Закон Энской области от 05.07.96 № 85.

4. Выписка из ФЗ от 29.12.95 № 222-ФЗ.

5. Протест прокурора Энской области от 22.07.96.

6. Постановление Законодательного собрания Энскоп области от 01.08.96 №283.

Прокурор Энской области

гос. советник юстиции 3-го класса Н.П. Иванов

10 октября 1990г.

Приложение 3

Верховный Суд

Российской Федерации

ВОЗРАЖЕНИЯ

на кассационную жалобу Законодательного собрания Энской области по делу № 03-14.96 Энского областного суда

Считаю доводы кассационной жалобы Законодательного собрания Энской области на решение Судебной коллегии по гражданским делам Энского областного суда от 29 августа 1996 г. необоснованными.

Никакого противоречия между нормами федеральных законов «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.91 и «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» от 29.12.95, на которое дела­ется ссылка в кассационной жалобе, не имеется.

Второй вышеназванный Федеральный закон был принят после Фе­дерального закона «Об основах налоговой системы в Российской Фе­дерации». Он конкретизировал норму о праве выбора объекта налого­обложения, которая была отражена в п. 5 ст. 19 ФЗ «Об основах нало­говой системы в Российской Федерации» и касалась федеральных на­логов.

Пунктом 1 ст. 3 ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» абсо­лютно конкретно определено, что выбор объекта налогообложения осуществляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ, законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации должны приниматься в соответствии с федеральными законами и не могут им противоре­чить.

Передав право выбора объекта налогообложения субъектам малого предпринимательства, Законодательное собрание Энской области не­правомерно делегировало свои государственные полномочия субъек­там предпринимательства, данная норма Закона Энской области про­тиворечит вышеназванному Федеральному закону.

Право выбора системы налогообложения субъектом предпринима­тельства не имеет отношения к определению объекта налогообло­жения.

Прошу решение Энского областного суда оставить без изменения.

Прокурор Энской области

гос. советник юстиции 3-го класса Н.Н. Иванов

6 января 1997г.

Приложение 4

Протест прокурора г. Москвы от 4 августа 1999 г. N 8-1157-99

(в порядке надзора)

31.07.98 Шогенову Р.М. АК СБ РФ была выдана банковская карта и открыт банковский счет N 1, на который внесено 220300 руб.

12.08.98 по банковской карте Шогенов снял 50000 немецких марок, что составило на этот день 182500 руб. 21.08.98 было получено еще 41 руб.

С учетом удержанных банком 2214 руб. за получение наличных денежных средств в другом банке и 2214 руб. налога за покупку иностранной валюты на счете, по мнению истца, осталось 33300 руб., которые он просил взыскать с банка.

АК СБ РФ предъявил встречный иск о взыскании с Шогенова Р.М. 9183 руб. 36 коп., ссылаясь на то, что 02.09.98 на счете Шогенова образовался отрицательный остаток на сумму 3982 руб. 72 коп., владелец счета от погашения задолженности отказался, в связи с чем подлежат взысканию проценты.

Решением Гагаринского межмуниципального (районного) суда от 13.04.99, оставленным без изменения определением Мосгорсуда от 24.06.99, Шогенову отказано в иске.

Исковое требование АК СБ РФ удовлетворено, в его пользу взыскано с Шогенова Р.М. 9183 руб. 36 коп. и госпошлина - 297 руб. 45 коп.

Вынесенные судебные постановления считаю неправильными и подлежащими отмене.

Отказывая Шогенову в удовлетворении иска и взыскивая с него в пользу банка 9183 руб. 36 коп., суд исходил из того, что согласно п.2.2.3. "Условий использования международных карт Сбербанка России", Сбербанк РФ имеет право производить конвертацию сумм транзакций по карте в валюту счета карты по курсу банка на день обработки транзакций.

Конвертация сумм транзакций по карте Шогенова была произведена 02.09.98 и тогда был выявлен отрицательный остаток (неразрешенный овердрафт) на 3982 руб. 72 коп., который, как указывает суд, держатель карты не должен был допускать.

Между тем, обстоятельства образования отрицательного остатка на указанную сумму не выяснены с достаточной полнотой.

Согласно п.3.1.3. Условий использования международных карт Сбербанка России держатель карты обязан осуществлять операции с использованием карты в пределах остатка средств на счете, не допускать овердрафта по счету.

Из материалов дела видно, что деньги Шогеновым получены по карте 12.08.98, обработка транзакции банком, как усматривается из отчета по счету карты, произведена 21.08.98 (л.д. 7), а не 02.09.98.

Вопрос о том, был ли к этому времени отрицательный остаток денежных сумм, не выяснялся.

Не выяснено также, в связи с чем образовался отрицательный остаток, предъявленный ко взысканию, какие действия, нарушающие Условия использования международных карт Сбербанка России, допущены Шогеновым, приведшие к овердрафту на сумму 3982 руб. 72 коп.

Не установив период возникновения овердрафта, причины его образования, суд взыскал с Шогенова проценты без учета п.3.10. Временных указаний по овердрафтному кредитованию счета банковской карты, согласно которому в случаях, если овердрафт образовался не по вине клиента, проценты за пользование овердрафтом не начисляются (л.д.58, 59).

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.320, 324 ГПК РСФСР, прошу:

Отменить решение Гагаринского межмуниципального (районного) суда от 13.04.99 и определение Мосгорсуда от 24.06.99, дело передать на новое рассмотрение.

1. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М.: Юрид. лит., 1979 [↑](#footnote-ref-1)
2. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид.лит., 1979 [↑](#footnote-ref-2)
3. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М.: Изд-во МНЭПХ, 1995 [↑](#footnote-ref-3)
4. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид. лит., 1979 [↑](#footnote-ref-4)
5. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид. лит., 1979 [↑](#footnote-ref-5)
6. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид. лит., 1979 [↑](#footnote-ref-6)
7. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юридическая литература, 1979 [↑](#footnote-ref-7)
8. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юридическая литература, 1979 [↑](#footnote-ref-8)
9. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Зерцало, 1997 [↑](#footnote-ref-9)
10. Семенов В.М. Правоохранительные органы. Учебник. – М.: Юрид.лит., 2001 [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-11)
12. Семенов В.М. Правоохранительные органы. Учебник. – М.: Юрид. лит., 2001 [↑](#footnote-ref-12)
13. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Зерцало, 1997 [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-14)
15. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М.: Изд-во МНЭПХ, 1995 [↑](#footnote-ref-15)
16. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ) от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (не вступил в силу) ст 37 [↑](#footnote-ref-16)
17. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Зерцало, 1997 [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-18)
19. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-19)
20. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-20)
21. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М.: Изд-во МНЭПХ, 1995 [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-23)
24. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 1997 г. N 21-22-97 "О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране здоровья детей [↑](#footnote-ref-24)
25. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-25)
26. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (с изм. и доп. от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г.) [↑](#footnote-ref-26)
27. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 30 декабря 1999 г., 7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-27)
28. Бурмистров К.Е. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М. Юрид. лит., 1979 [↑](#footnote-ref-28)
29. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в РФ. – М.: Изд-во МНЭПХ, 1995 [↑](#footnote-ref-29)
30. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Зерцало, 1997 [↑](#footnote-ref-30)
31. СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472 [↑](#footnote-ref-31)
32. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.) [↑](#footnote-ref-32)
33. принят Государст­венной Думой 18 декабря 1996 г., вступил в сипу с 1 июля 1997 г. [↑](#footnote-ref-33)
34. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (с изм. и доп. от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г.) [↑](#footnote-ref-34)
35. СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472 [↑](#footnote-ref-35)
36. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (с изм. и доп. от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г.) [↑](#footnote-ref-36)