Прокурорский надзор как самостоятельная пра­вовая дисциплина включает в себя прежде всего знания об осно­вополагающих принципах организации и деятельности российской прокуратуры, выработанных и получивших даль­нейшее развитие в Конституции РФ и других законодательных актов по вопросам укрепления законности и правопорядка, обеспечения принципов социальной справедливости, охраны прав и законных интересов граждан, усиления прокурор­ского надзора в РФ. Прокурорский надзор рассматривается как одна из форм государственной деятельности, обеспечивающей точ­ное и единообразное исполнение законов в стране, как одно **из** условий соблюдения конституционных гарантий по охране прав и законных интересов граждан.

При рассмотрении данного вопроса раскрываются полномочия, компетенция, акты прокурорского надзора по устранению установленных нарушений за­кона, **их** классификация и предъявляемые к ним требования. По­казаны особенности деятельности прокуроров по традиционно сло­жившимся отраслям надзора и иным основным направлениям дея­тельности органов прокуратуры, указанных в Законе РФ «О прокуратуре РФ».

Главное в деятельности прокуроров — это повышение эффек­тивности осуществляемого надзора, его действенность и резуль­тативность. Поэтому мы дадим понятие эффективности прокурорского надзора, определим его критерии и пути повыше­ния. При освещении отдельных сторон деятельности прокуроров делается ссылка на соответствующие приказы и указания Гене­рального прокурора РФ, которые носят открытый характер, по­этому **их в** полной мере мы будем использовать в данной работе. Выводы и рекомендации, содержащиеся в данной работе, основаны на положительном опыте работы органов прокуратуры по различ­ным ее направлениям.

При рассмотрении вопроса «Прокурорский надзор в РФ» необхо­димо иметь в виду, что в связи с правовой реформой изменяется и совершенствуется законодательство о прокурорском надзоре. Законотворческая работа будет проводиться и далее. В историче­ски обозримый период, на основе и во исполнение вновь прини­маемых законов будут перерабатываться и действующие приказы Генерального прокурора РФ руководящего характера по тради­ционно сложившимся отраслям надзора и основным направлениям деятельности органов прокуратуры. Поэтому правильное и полное представление об организации и деятельности прокуратуры можно иметь только с учетом вновь принимаемых законов и подзаконных актов.

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Понятие “прокуратура” происходит от латинского (procure) – что означает - забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.[[1]](#footnote-1)

При создании этого органа идея состояла отнюдь не в карательном его предназначении, а в обеспечении справедливости и законности. Предназначение прокуратуры в Греции и в странах Востока состояло, во-первых, в надзоре за исполнением предписаний государственной власти, а во-вторых, в осуществлении обвинения в суде.

В европейских странах впервые прокуратура возникает во Франции в XIY веке, причем с первых ее шагов это был сугубо обвинительный, карательный орган.

К XIY веку в европейских странах, в особенности в Испании, уже твердо сформировался процесс инквизиционный, пришедший на место процессу публичном, гласному, состязательному. Это явилось побудительным мотивом для трансформации основ организации и деятельности прокуратуры.

Прокуратура Франции послужила прообразом прокуратуры России и до настоящего времени эталоном прокуратуры Западных стран.

Основателем органов прокуратуры и прокурорского надзора в России по праву считается Петр 1. Период XYI и начала XYI I веков был отмечен значительным ростом преступности, должностных преступлений, казнокрадства и взяточничества, что вызвало историческую потребность создания государственной службы по борьбе с этими негативными явлениями. Указом Петра 1 от 2 марта 1711 года в России учреждается фискальная служба.

Со временем Петр 1 убедился в неэффективности службы фискалов. Указом от 12 января 1722 года Петр 1 учреждает прокуратуру Российской империи (Эта дата – 12 января – провозглашена Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 1996 года “Днем прокуратуры”).

Введение должности генерал-прокурора было произведено указа­ми Петра I в 1722 году. Ему предписывалось надзирать за законностью деятельности Сената, а впоследствии и всех иных государственных органов. При обнаружении нарушения закона он был обязан предло­жить исправить ошибку, а в случаях неподчинения генерал-прокурор имел право «протестовать и оное дело остановить».

Постепенно прокуроры стали занимать важное место в государст­венной службе. Стал складываться прокурорский корпус. Прокуроров по предложению генерал-губернаторов избирал Сенат. Они осуществ­ляли контроль за деятельностью центральных и местных учреждений, докладывали генерал-губернаторам о выявленных недостатках. Обна­ружив нарушение, прокурор сначала устно предлагал устранить его, а при неподчинении устному распоряжению мог принести письменный протест в орган, нарушивший закон, а далее в соответствующую колле­гию или в Сенат. Принесение протеста на незаконный акт приостанав­ливало его действие. Если сведения о нарушениях закона поступали к вышестоящему прокурору, то он обязан был принять меры к быстрому и правильному рассмотрению дела.

Примерно в это же время помимо центральной создается и губерн­ская прокуратура, начало которой положили прокуроры надворных судов. Но с созданием Министерства юстиции (1802 г.) министр юсти­ции стал одновременно занимать должность генерал-прокурора, а гу­бернская прокуратура стала превращаться в орган юстиции на местах.

Это стало возможным в известной мере потому, что не существовало единого законодательства об организации и деятельности прокуратуры.

В 1864 году прокуратура получает полномочия по надзору «при судебных местах». Учреждение судебных установлении от 20 ноября 1864 года вверяло прокурорский надзор в судах обер-прокурорам, про­курорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. В это время появляются основы организации прокуратуры как базирующегося на иерархической дисциплине, едино-начального и независимого от местных, административных и судебных органов института.

Совокупность полномочий прокуроров конкретизировалась уста­вами уголовного и гражданского судопроизводства. Так, по Уставу уго­ловного судопроизводства прокуроры осуществляли наблюдение за де­ятельностью судебных следователей, могли присутствовать при всех следственных действиях, давать указания следователю, контролиро­вать взятие под стражу обвиняемого, требовать дополнительного рас­следования (ст. 278—287 Устава). По окончании предварительного следствия прокурор давал заключение о предании обвиняемого суду, излагая его в форме обвинительного акта.

Обвинительный акт прокурор направлял в суд. Участвуя в судеб­ном разбирательстве, прокурор выступал в суде с обвинительной речью. После вынесения приговора он имел право на принесение апелляцион­ного или кассационного протеста.

Судебные уставы урегулировали лишь вопросы деятельности про­курора в суде. Элементы общего надзора, присущие прокурорскому надзору в дореформенный период, были «забыты». Однако в послереформенное время законодатель пытался вернуться к этим проблемам, указав на то, что обязанности, возлагаемые на прокуроров помимо их участия в суде, могут быть определены в других законодательных актах — особых уставах и положениях. Но практических шагов в этом направ­лении предпринято не было.

В подобном виде российская прокуратура просуществовала до 1917 года. 20 декабря 1917 года Декретом о суде № 1 прокуратура была упразднена. Ее деятельность не возобновлялась бо­лее четырех лет. Однако первые годы существования советской власти показали насущную необходимость создания единого органа, осущест­вляющего надзору за соблюдением законов.

Требования по соблюдению революционной законности явились актуальными с первых дней существования только что созданного социалистического государства. Основная тяжесть в надзоре была возложена на рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), а также на НКЮ РСФСР (народный комиссариат юстиции) с его местными органами в системе губисполкомов. Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК, пока они в 1922 году не были преобразованы в органы главного политического управления. Полномочия ВЧК по охране законности были переданы судебным органам.

Постановление ВЦИК о принятии “Положения о прокурорском надзоре” 28 мая 1922 года было подписано председателем ВЦИК М.И.Калининым и секретарем ВЦИК М.И.Енукидзе. С этого дня ведут отсчет органы советской прокуратуры.

С распадом Союза Прокуратура СССР перестала существовать как самостоятельный государственный орган. В каждом из суверенных государств были образованы самостоятельные прокуратуры, возглавляемые генеральными прокурорами. Наступил период децентрализации органов прокуратуры, вводится “двойное” подчинение прокуроров – Генеральному прокурору суверенного государства и высшим органам государственной власти.

В центральных и местных органах прокуратуры стала наблюдаться большая текучесть кадров прокуроров и следователей. По сообщению Генерального прокурора РСФСР на 1 января 1992 года недокомплект кадров прокуроров и следователей составил 1200 человек.[[2]](#footnote-2)

Существенно снизились престиж, авторитет и влияние органов прокуратуры в вопросах укрепления законности и правопорядка. Заметно снизились профессионализм и квалификация прокуроров и следователей. Значительно ухудшились раскрытие и расследование преступлений.

В целях успешного проведения в жизнь Закона “О прокуратуре Российской Федерации” Генеральный прокурор РФ издал ряд приказов руководящего характера, в том числе и от 11 марта 1992 года “О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона РФ “О прокуратуре Российской Федерации” и № 20 от 28 мая 1992 года “Об организации надзора и управления в органах прокуратуры РФ”. В них определены цели прокурорского надзора на современном этапе, тактика и методика деятельности органов прокуратуры по различным отраслям прокурорского надзора, а также формы прокурорского реагирования на установленные нарушения закона.

Важной вехой в истории прокуратуры является принятие 18 октября 1995 года Федерального Закона “О прокуратуре Российской Федерации”, в котором нашли отражение основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры на современном этапе.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Конституционные основы деятельности прокуратуры

Организация и деятельность прокуратуры как федерального ор­гана государства, осуществляющего надзор за исполнением зако­нов, должна быть точно и полно урегулирована нормами федераль­ного законодательства. Основные компоненты правовых основ де­ятельности прокуратуры определены в ст. 3 Федерального закона о прокуратуре. В ней установлено, что организация и порядок дея­тельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяют­ся Конституцией РФ, федеральным законом о прокуратуре и дру­гими федеральными законами, международными договорами Рос­сийской федерации.

Согласно Конституции России деятельность органов прокура­туры в субъектах Федерации в определенной мере регламентиру­ется Конституциями и уставами (основными законами) этих субъ­ектов Федерации. В случаях, предусмотренных Федеральным законом о прокуратуре, деятельность прокуратуры регулируется указа­ми Президента РФ.

В пределах своей компетенции Генеральный прокурор РФ также регулирует различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры путем принятия приказов и иных норматив­ных правовых актов.

В соответствии с Конституцией РФ, прокуратура и законода­тельство о прокуратуре относятся к исключительному ведению Российской федерации (п. «о» ст. 71). Поэтому все иные способы и средства нормативной регламентации каких-либо аспектов орга­низации и деятельности прокуратуры РФ в случае их противоре­чия, несоответствия закону недействительны и не подлежат приме­нению, приостанавливаются или отменяются в установленном по­рядке.

В ст. 129 Конституции РФ определены только общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов федерации. Согласно этой статье, прокуратура РФ составляет еди­ную централизованную систему с подчинением нижестоящих про­куроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и осво­бождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генераль­ным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Таким об­разом, в соответствии с Конституцией РФ сделано лишь одно ис­ключение из правила (п. «о» ст. 71), когда законодательством субъ­екта Федерации должно быть определено, с какими органами влас­ти субъектов Федерации и в каком порядке производится такое согласование. Следовательно, законодательство (конституции и ус­тавы (основные законы) субъектов Федерации в части, определен­ной Конституцией РФ только по вопросу согласования с Генераль­ным прокурором РФ назначения предлагаемой им кандидатуры прокурора субъекта Федерации, относится к составу правовых основ деятельности прокуратуры РФ.

Конституциями, уставами (основными законами) различных субъектов Федерации этот вопрос регламентируется не единооб­разно. Так, в соответствии с Уставом Ставропольского края проку­рор края назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с Государственной Думой и губернатором края (ст. 71); по Уставу Курганской области — прокурор области назна­чается Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти области (ст. 130); в Липецкой области — по согласованию с областным Собранием депутатов и администра­цией области (ст. 143). В Уставе (основном законе) Оренбургской области определено, что прокурор области назначается Генераль­ным прокурором РФ (п. 2 ст. 92).

2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»

В соответствии с ч. 5 ст. 129 Конституции РФ полномочия, орга­низация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Федеральный закон о прокуратуре в дейст­вующей редакции принят Государственной Думой 18 октября 1995 г. (подписан Президентом РФ 17 ноября 1995 г.), опубликован и введен в действие 25 ноября 1995 г. Федеральным законом, принятым Государственной Думой 23 декабря 1998 г. в Закон о прокуратуре РФ внесены изменения и дополнения

Федеральный закон о прокуратуре содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и различных составляющих ее звеньев. В нем определяется понятие прокуратуры kbi единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Тем самым подчеркивается, что прокуратура, являясь федеральной системой, обеспечивает надзор за исполнением не только фе­деральных законов, но в равной мере и законов субъектов Федера­ции, принятых и введенных в действие в установленном порядке.

Закон определяет принципы организации и деятельности про­куратуры (ст. 4), функции прокуратуры (ст. 1, 8, 9, 31). В нем содер­жится совокупность норм, характеризующих прокуратуру РФ как систему; определяются составляющие ее звенья: Генеральная про­куратура (ст. 14), прокуратуры субъектов Федерации и приравнен­ные к ним прокуратуры (ст. 15), прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры (ст. 16); определяются полномо­чия прокуроров различных уровней прокурорской системы по ру­ководству подчиненными органами прокуратуры (ст. 17,18,19).

В самостоятельных разделах закона содержатся нормы, харак­теризующие отдельные виды (отрасли или подфункции) прокурор­ского надзора, например, гл. 1 разд. III Закона «Надзор за исполне­нием законов»; гл. 2 этого раздела: «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; гл. 3 «Надзор за исполнением за­конов органами, осуществляющими оперативно-розыскную дея­тельность, дознание и предварительное следствие»; гл. 4 «Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудитель­ного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу». В каждой из этих глав имеется норма, определяющая специфику предмета прокурорского надзора в со­ответствующей сфере правовых отношений, а также статьи о кон­кретных полномочиях прокуроров по установлению правонаруше­ний, их проверке и принятию мер воздействия (например, вынесе­ние протеста, представления прокурора, вынесение постановле­ния, предъявление требований прокурора и т.д.). В разделе IV со­держатся нормы, регулирующие общие условия участия прокуроpa в рассмотрении дел судами. Подчеркивается, что прокурор со­гласно процессуальному законодательству вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интере­сов общества и государства.

Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотре­нии дел, определяются процессуальным (уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным, арбитражным процессуаль­ным) законодательством.

Законом определено, что в системе Генеральной прокуратуры РФ образуется Главная военная прокуратура (ГВП), возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором.

Военные прокуроры и следователи поощряются и несут ответ­ственность в соответствии с Законом о прокуратуре РФ и Дисцип­линарным Уставом Вооруженных Сил РФ. Право поощрения и на­ложения дисциплинарного взыскания имеют только вышестоящие прокуроры и Генеральный прокурор РФ. Численность военнослу­жащих и лиц гражданского персонала в органах военной прокура­туры определяется за счет и пропорционально численности Воору­женных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

3. Регламентация деятельности органов прокуратуры иными федеральными законами

Процессуальное положение прокурора, его полномочия, право­вые средства их реализации в различных судебных инстанциях при рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях регламентируются соответ­ственно Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР, Гражданско-процессуальным кодексом РСФСР, Арбитражным процессуаль­ным кодексом РФ, Кодексом РСФСР об административных право­нарушениях.

Наиболее систематизированная и детализированная совокуп­ность норм об организации, полномочиях и порядке деятельности прокуроров и следователей прокуратуры содержится в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР. Согласно ст. 25 УПК прокурор обязан во всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили.

Особенности прокурорского надзора в сфере таможенных от­ношений регламентируются также Таможенным кодексом РФ — надзор при использовании метода контролируемой поставки при ввозе, вывозе или транзите наркотических средств или психотропных веществ (ст. 227, 228, 248).

Отдельные нормы, преимущественно определяющие задачи и надзорную функцию прокуроров в соответствующих сферах пра­вовых отношений, содержатся в Кодексе законов о труде, а также в некоторых иных кодифицированных законодательных актах.

Нормы о прокурорском надзоре за исполнением законов пре­дусматриваются в тех или иных федеральных законах, регулирую­щих различные сферы правовых отношений. Тем самым законода­телем подчеркивается повышенная значимость прокурорского надзора в связи с соответствующим видом деятельности государст­венных и иных органов, в соответствующих сферах правовых от­ношений. Хотя в принципе таких упоминаний и не требуется, по­скольку общие предметы ведения прокуратуры, функции и полно­мочия прокуроров определены в Федеральном законе о прокурату­ре. Тем не менее, подчеркивая особую значимость для охраны прав и свобод человека и гражданина, общества и государства тех или иных видов деятельности, законодатель счел необходимым специ­ально указать на возложение на прокуратуру надзора за исполне­нием законов. Об этом имеется прямое указание в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 21); Феде­ральном законе «О внешней разведке» (ст. 25); Федеральном зако­не «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказа­ния в виде лишения свободы» (п. 5 ст. 38); Законе «О федеральных органах правительственной связи и информации» (ст. 22), в ряде иных законов.

Специальными федеральными законами регламентируются за­дачи, полномочия и порядок деятельности прокуроров в отдельных сферах правовых отношений, ввиду специфики которых прокурор является, по существу, единственным «внешним» гарантом закон­ности. К их числу относится, например, Федеральный закон «О со­держании под стражей подозреваемых и обвиняемых в соверше­нии преступлений». В нем, в частности, определено, что подозре­ваемые и обвиняемые содержатся в следственных изоляторах временного содержания (ст. 7). Для содержания под стражей подозре­ваемых и обвиняемых могут использоваться учреждения, испол­няющие наказания. Перечень таких тюрем и исправительных уч­реждений согласовывается с Генеральным прокурором РФ (ст. 10 Закона). В ряде случаев действия администрации этих мест должны действовать только с согласия прокурора. Например, в камеры для несовершеннолетних могут быть помещены взрослые, которые впервые привлечены к ответственности за нетяжкие преступления (ст. 33 Закона) и др. С согласия соответствующих прокуроров при наличии указанных в законе условий в местах содержания осуж­денных под стражей вводится режим особых условий.

4. Международно-правовые основы деятельности прокуратуры

Составной частью правовых основ организации и деятельности прокуратуры служат международные договоры РФ. Здесь имеются в виду нормы этих договоров, конвенций, касающихся непосредст­венно прокуратуры, например, порядка исполнения поручений, прямого указания на прокуратуру как на субъект соответствую­щих правоотношений, либо это вытекает из общих положений до­говоров, когда исполнитель определяется согласно компетенции прокуратуры, устанавливаемой федеральными законами. Между­народное поручение об уголовном преследовании направляется через Генеральную прокуратуру и как процессуальный документ особого рода должно содержать обязательные реквизиты, опреде­ляемые международными договорам[[3]](#footnote-3). Следует учитывать, что в международных договорах Российской Федерации об оказании правовой помощи и о правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам либо прокурор прямо называется как субъект соответствую­щих правоотношений, либо, как правило, в этих договорах содер­жится норма, разъясняющая, что при обозначении различных ком­петентных органов государства используется собирательный тер­мин «учреждения юстиции». Под такими учреждениями имеются в виду суды, прокуратура, нотариальные органы и иные учрежде­ния, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела, принятие по ним решений надлежащим органом согласно российскому законодательству[[4]](#footnote-4)). В таких договорах, как правило, содержится норма, определяющая порядок сношений через Министерство юстиции РФ и Генераль­ную прокуратуру РФ.

Другие учреждения, к компетенции которых относятся дела гражданские (в том числе трудовые, жилищные), семейные и уго­ловные, направляют просьбы о правовой помощи через учрежде­ния юстиции, включая прокуратуру[[5]](#footnote-5). В двусторонних международных договорах такого типа обычно содержится норма, определяющая порядок сношений. Например, в названном договоре с Молдовой ст. 4 определяет, что при оказании правовой помощи учреждения Договаривающихся Сторон связываются друг с другом через Ми­нистерство юстиции РФ и Генеральную прокуратуру РФ и Минис­терство юстиции и прокуратуру Республики Молдова. В таких до­говорах содержится также норма, в соответствии с которой поми­мо оказания помощи по конкретным гражданским, семейным и уголовным делам Генеральная прокуратура РФ и прокуратура или иной соответствующий орган другой Договаривающейся Стороны предоставляют друг другу по просьбе информацию о действующем или действовавшем в их государствах законодательстве и о вопро­сах его применения учреждениями юстиции.

5. Указы Президента Российской Федерации по вопросам деятельности прокуратуры

В переходный период из-за отсутствия законов либо в соответ­ствии с определенным в законе порядком регламентации осущест­вляется нормотворчество с помощью указов Президента РФ. На период до принятия соответствующих законов прокуроры руко­водствуются в своей деятельности указами, соответствующими Конституции РФ, а также указами, создающими правовой меха­низм действия конкретных норм законов. Так, полномочия проку­роров, основные направления и формы координации ими деятель­ности правоохранительных органов по борьбе с преступностью регламентируются Положением о координации, утвержденном Президентом РФ. О подобном порядке принятия названного Поло­жения содержится прямое указание в ст. 8 Закона о прокура­туре РФ.

Аналогичным образом в Законе о прокуратуре РФ решается вопрос о классных чинах прокурорских работников. Так, в ст. 41 определено, что прокурорам и следователям, научным и педагоги­ческим работникам научных и образовательных учреждений сис­темы прокуратуры присваиваются в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы классные чины. В Законе уста­новлено, что порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников, утверж­даемым Президентом РФ (п. 2 ст. 41). Такое Положение утверждено Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г[[6]](#footnote-6).

Трудовые отношения прокурорских работников регулируются законодательством Российской федерации о труде и Законом о прокуратуре, в который Федеральным законом от 23 декабря 1998 г. внесены нормы, регламентирующие эти отношения.

На прокуратуру не может быть возложено выполнение функ­ций, не предусмотренных федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 3). Тем самым подчеркивается феде­ральный характер прокуратуры как целостной государственно-правовой структуры. Вместе с тем из предмета ведения прокурату­ры иными законами или иными нормативными правовыми актами, не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не могут быть сужены сферы правовых отношений, в которых в соответствии с законами осуществляется прокурорский надзор, другие функции прокуратуры.

6. Нормативные правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации

Согласно Закону о прокуратуре Российской Федерации Гене­ральный прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указа­ния, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие во­просы организации деятельности системы прокуратуры Россий­ской Федерации и порядок реализации мер материального и соци­ального обеспечения указанных работников (п. 1 ст. 17).

Регулируемые данными актами вопросы охватывают все важ­нейшие аспекты организационной деятельности системы прокура­туры. В комплексе с организационными вопросами Генеральному прокурору предоставлено право определять порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских ра­ботников, предусмотренных Законом о прокуратуре Российской Федерации. Приказы Генерального прокурора относятся к катего­рии ведомственных нормативных актов. Они основываются на по­ложениях Конституции РФ, Федерального закона о прокуратуре и других федеральных законов, международных договоров Россий­ской Федерации. Приказы Генерального прокурора РФ издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятель­ности системы прокуратуры и порядка реализации мер материаль­ного и социального обеспечения ее работников. В качестве таковых могут выступать общие вопросы организации надзора и управле­ния в органах прокуратуры; вопросы организации работы по над­зору за исполнением законов; вопросы об организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствия и дознания; об организации надзора за исполнением законов на транспорте и др. Приказом Генерального прокурора РФ[[7]](#footnote-7) разграничены сферы ве­дения территориальных и специализированных прокуратур; на прокуроров субъектов Федерации возложена координация дея­тельности правоохранительных органов и специализированных прокуратур, дислоцирующихся на территории соответствующих субъектов Федерации, решаются и другие организационно-право­вые вопросы.

Указания, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. В частности, они могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением зако­нов о приватизации, о внешнеэкономической деятельности и др. Указания могут издаваться на основе обобщения материалов про­курорской и следственной практики, результатов конкретных про­верок.

Распоряжения связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера. С помощью положений регламен­тируются статус структурных подразделений центрального аппа­рата Генеральной прокуратуры, наиболее крупных специализиро­ванных прокуратур; порядок реализации мер материального и со­циального обеспечения прокурорских работников. Инструкции определяют процедуру осуществления отдельных видов деятель­ности, в частности, организации делопроизводства, статистическо­го учета, порядка хранения документов и др.

Некоторые указания Генерального прокурора РФ, данные в ус­тановленном законом порядке, по своей обязательности выходят за пределы прокурорской системы. Указания Генерального прокурора РФ по вопросам предварительного следствия и дознания, не тре­бующим законодательного регулирования, являются обязательны­ми для исполнения всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности (п. 2 ст. 30 Закона о прокуратуре РФ). При этом имеются в виду не указания по конкретным уголовным делам, которые также обяза­тельны для исполнения, а указания общего, принципиального ха­рактера. Названные указания — результат обобщения практичес­кой деятельности правоохранительных органов по применению за­конов в процессе расследования преступлений; они направлены на совершенствование данной деятельности, на повышение гарантий обеспечения законности, прав и свобод граждан.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

Системообразующими элементами организации и деятельнос­ти органов прокуратуры являются положенные в их основу прин­ципы. В качестве принципов имеются в виду основополагающие начала, определяющие сущность и предназначение прокурорской системы.

Основные принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены в ст. 129 Конституции РФ. В ч. 1 указанной статьи и в п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре РФ называются принципы единства прокурорской системы, ее централизации и как одно из ее прояв­лений — подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

**Принцип единства означает**, что все территориальные и специ­ализированные прокуратуры, действующие на территории Рос­сийской федерации, составляют единую систему. Поэтому созда­ние и деятельность на ее территории органов прокуратуры, не вхо­дящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются (п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре РФ). Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени Российской Федерации в целом как единой федеральной системы. Каждый прокурор наделен в пределах своей компетен­ции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализа­ции. Так, любой прокурор, от районного до Генерального, вправе и обязан реагировать на выявленный незаконный правовой акт, при­нятый органом, на который распространяется его компетенция. Для устранения таких нарушений используются одни и те же пра­вовые средства: внесение протеста, представления и др. Такие акты имеют одинаковую обязательную юридическую силу и подлежат исполнению соответствующими органами и должностными лица­ми. Действие принципа единства проявляется также в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязаннос­тей нижестоящего прокурора, изменить или отменить любое его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе.

**Централизация** системы органов прокуратуры проявляется в том, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ. Генеральный проку­рор РФ назначает на должность прокуроров субъектов Федерации по согласованию с органами власти этих субъектов. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность только Генеральным прокурором. Не­зависимо от порядка назначения все прокуроры освобождаются от должности Генеральным прокурором; они подчинены и подот­четны ему. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих и осуществляют контроль за нею. Приказы, указа­ния, распоряжения, положения и инструкции, которые издает Ге­неральный прокурор по вопросам организации деятельности сис­темы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работни­ками органов и учреждений прокуратуры (п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре РФ).

**Принцип независимости** органов прокуратуры состоит в том, что все свои функциональные решения и действия (по осуществле­нию надзора, расследования преступлений и др.) каждый прокурор и следователь осуществляют только на основе закона, материалов проверок и расследований, проводимых в соответствии с требова­ниями полноты, всесторонности и объективности их проведения, и внутреннего убеждения.

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государ­ственной власти, органов государственной власти субъектов Феде­рации, органов местного самоуправления, политических партий, других общественных объединений или их представителей на про­курора или следователя с целью повлиять на принимаемое им ре­шение или воспрепятствовать его деятельности влечет установлен­ную законом ответственность (дисциплинарную, административ­ную, а также меры различного характера, применяемые в судебном порядке)[[8]](#footnote-8).

**Принцип гласности** означает открытость деятельности органов прокуратуры, доступность ее для граждан, средств массовой ин­формации. Посредством реализации этого принципа общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. В порядке обратной связи обеспечение принципа гласности повы­шает уровень информированности населения о состоянии закон­ности и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод

граждан и как одно из следствий — позволяет им обращаться в органы прокуратуры. При этом граждане, средства массовой ин­формации сообщают об известных им фактах правонарушений. В результате последовательное соблюдение принципа гласности активно работает на процесс укрепления законности.

Нормативное ограничение принципа гласности в деятельности органов прокуратуры определяется конституционными требова­ниями, а также нормами федерального законодательства. Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ «каждый имеет право на неприкосно­венность частной жизни, личную и семейную тайну». В п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре говорится о законодательстве РФ, о государ­ственной и иной специально охраняемой законом тайне. Перечень сведений, относимых к государственной тайне, установлен Зако­ном РФ «О государственной тайне» (ст. 5)[[9]](#footnote-9). Существуют различные виды служебной тайны — следственная, тайна совещательной комнаты в суде, нотариальная, врачебная и т.п. Специально охра­няемыми законом являются коммерческая тайна и ее различные разновидности: банковская (ст. 857 ГК РФ), тайна страхования (ст. 946 ГК РФ), а также военная тайна.

Разглашение охраняемой законом тайны влечет установленную законом материальную (в судебном порядке), дисциплинарную или уголовную ответственность (ст. 183 УК — незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банков­скую тайну; ст. 283 УК — разглашение государственной тайны; ст. 310 УК — разглашение данных предварительного следствия и др.).

На органы прокуратуры возложена обязанность информиро­вать властные структуры Федерации и ее субъектов, а также орга­ны местного самоуправления и население о состоянии законности. Это связано со спецификой надзорной и следственной деятельнос­ти органов прокуратуры, в результате которой она осведомлена о состоянии законности практически во всех сферах правовых отно­шений, а также с тем обстоятельством, что прокуроры осуществля­ют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и при этом получают от них необходимую информацию. Такая информация представляется органам власти и местного самоуправления и по отдельным видам правонарушений или их группе в правовой форме путем внесения представлений прокурором или следователем по уголовному делу.

Одно из проявлений этого принципа — ежегодное представле­ние Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопо­рядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Ниже­стоящие прокуроры представляют такую информацию органам власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Все про­куроры представляют информацию средствам массовой информа­ции, выступают на страницах печати, а также с лекциями и докла­дами перед населением.

**Принцип политической независимости (внепартийности)** про­курорских работников сформулирован в п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре РФ. Он состоит в том, что прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих по­литические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих поли­тические цели, и их организаций в органах и учреждениях проку­ратуры не допускается.

Еще одной конкретизацией принципа независимости является недопустимость совмещения прокурорскими работниками своей деятельности с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельнос­тью. Совмещение с оплатой устраняет экономическую, материаль­ную независимость прокурорского работника. Безвозмездное со­трудничество с властными, коммерческими и иными структурами, особенно связанное с выработкой и принятием решений, норма­тивных и иных актов, также способно повлиять на объективность и принципиальность последующих действий прокурорского работ­ника по устранению правонарушений. Исключение составляет преподавательская, научная и творческая деятельность, которая может осуществляться на договорной, контрактной или разовой, эпизодической основе[[10]](#footnote-10).

**Принцип законности** является важнейшим общеправовым началом деятельности всех субъектов правоприменения. Особое значение соблюдение законности имеет для деятельности государственного аппарата, органов власти всех уровней, органов местного самоуправления. Для прокуратуры принцип законности выступает главенствующим в ее деятельнос­ти, поскольку она направлена на обеспечение исполнения законов. Это главная цель прокуратуры — обеспечение верховенства зако­на, единства и укрепления законности.

Принцип законности в деятельности прокуратуры означает, что деятельность эта направляется на неуклонное соблюдение законов и иных правовых актов всеми органами государства, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, иными субъектами правоприменения, а также на соответствие законов и иных нормативных актов объективным потребностям регулирования общественных отношений. Послед­нее требование обеспечения законности для прокуратуры несколь­ко осложнено, поскольку согласно Конституции РФ 1993 г. Гене­ральный прокурор РФ не наделен правом законодательной иници­ативы. Такими возможностями обладают ряд прокуроров субъек­тов Федерации в соответствии с их конституциями или уставами (основными законами) в соответствующем законодательном (пред­ставительном) органе. В целом прокурорская система реализует эту задачу согласно полномочиям по участию в правотворческой деятельности (ст. 9 Закона о прокуратуре РФ). Законность в дея­тельности прокуратуры означает также ее направленность на обеспечение верховенства закона и иерархичности права, соблю­дение установленных Конституцией и законом прав и свобод граж­дан, установленного порядка поддержания законности в деятель­ности правоохранительных органов.

Принцип законности проявляется в том, что различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры должны быть урегулированы в законодательном порядке наиболее полным и точ­ным образом. Для прокуратуры соблюдение этой стороны данного принципа приобретает особый характер, так как ее основной функцией является надзор за исполнением законов.

Принцип законности означает обеспечение ее требований в де­ятельности самих органов прокуратуры. Этой задаче способствует совокупность норм, составляющих требования к лицам, назначае­мым на должности прокуроров и следователей, касающиеся их профессиональных и моральных качеств, уровня образования, ряда возрастных цензов для лиц, замещающих должности прокуро­ров, а также порядок назначения на должности, аттестации проку­рорских работников.

2. Внутриорганизационные принципы деятельности органов прокуратуры

В деятельности органов прокуратуры используются в качестве организационных, определяющих начал зональный и предметный принципы.

**Зональный принцип** означает такую организацию работы, когда весь объем работы, возложенный на структурные подразде­ления, распределяется между оперативными работниками по тер­риториальным зонам.

В прокуратурах субъектов Федерации в состав зоны в зависи­мости от объема работы включаются прокуратуры одного или не­скольких районов и городов. Прокурор отдела (управления), за ко­торым закреплена соответствующая зона, в пределах компетенции прокурора области и применительно к определенной отрасли надзора, контролирует исполнение законов, приказов и указаний Ге­нерального прокурора РФ, изучает в этих целях состояние закон­ности в регионе и организацию работы органов прокуратуры. Для этого он систематически знакомится со статистикой, планами ра­боты, докладами, обобщениями, обзорами и т.д. На основе анализа он вносит предложения о направлении городским и районным про­курорам указаний об устранении недостатков и о совершенствова­нии работы; участвует в проведении проверок работы прокуратур, входящих в зону, и оказывает практическую помощь; изучает по­ложительный опыт и предлагает его для распространения; контро­лирует выполнение данных им указаний; принимает участие в работе по повышению квалификации прокуроров и следователей районных (городских) прокуратур, дает им индивидуальные зада­ния; поддерживает постоянные контакты с зональными прокуро­рами других подразделений данной прокуратуры.

На основе зонального принципа организации работы осущест­вляется прокурорский надзор: на разрешение жалоб, заявлений и обращений граждан и организаций; на участие в кассационной инстанции по делам, рассмотренным судами соответствующих районов, и т.д. Поэтому зональный прокурор располагает обшир­ной и всегда свежей информацией о состоянии законности в регио­не, об организации работы в горрайпрокуратурах своей зоны, что позволяет осуществлять квалифицированное руководство ниже­стоящими органами.

Наряду с зональным в органах прокуратуры применяется **пред­метный принцип.** Термин «предметный принцип» происходит, по существу, от понятия предмета прокурорского надзора и означает такую организацию работы, когда критерием распределения обя­занностей между прокурорами служат сферы правового регулиро­вания, т.е. определенные группы законов и иных нормативных актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура. для подразделений и должностных лиц, не осуществляющих над­зор за точным и единообразным исполнением законов, в качестве предмета ведения выступают основные участки их деятельности.

Предметный принцип организации работы преследует цель со­средоточить усилия всех структурных подразделений на решении важнейших, приоритетных задач, стоящих перед органами проку­ратуры в целом. Применение этого принципа позволяет накапли­вать, обобщать и реализовывать информацию по определенной проблеме укрепления законности и исполнению конкретных за­конов.

В органах прокуратуры применяется **предметно-зональный принцип** организации работы; когда за зональными прокурорами закрепляются еще и определенные «предметы ведения». Такой подход способствует специализации зональных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в наиболее важ­ных, приоритетных на данном этапе сферах правовых отношений.

Независимо от того, как организуется работа в структурном подразделении — при четком разграничении зонального и пред­метного принципов или при их сочетании, неизменным остается требование взаимного обмена информацией, особенно между прокypopaми одного отдела (управления), с тем, чтобы у каждого из них были исчерпывающие сведения об объектах их надзора.

Решение вопроса о распределении обязанностей в структурном подразделении органа прокуратуры согласно зональным и пред­метным принципам оформляется письменным распоряжением на­чальника подразделения.

В распоряжении о распределении обязанностей могут быть ука­заны кроме зон и приоритетных предметов ведения также кон­кретные органы, объекты соответствующего (областного, краево­го, республиканского) уровня, надзор за исполнением законов в деятельности которых закреплен за тем или иным прокурором под­разделения.

ФУНКЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

1. Понятие и система функций органов прокуратуры

Правильное установление места и роли прокуратуры в системе государственных органов, разделения и взаимодействия властей предопределяется точным установлением состава функций, необ­ходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач.

Ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясня­ет содержание, структуру и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции.

Закон о прокуратуре РФ содержит указание на функции в ряде норм. В ст. 1, определяя понятие прокуратуры, Закон раскрывает его через основную функцию — надзор за исполнением законов. При этом подчеркивается, что «прокуратура Российской Федера­ции выполняет и иные функции, установленные федеральными законами (п. 1 ст. 1).

В другой норме определяется, что «на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами» (ст. 3).

В п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ содержится, по существу, перечень основных функций прокуратуры.

Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социаль­ным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах; ха­рактеризуется определенным предметом ведения; направлен на ре­шение этих задач и требует использования присущих ему полномо­чий и правовых средств. Названные элементы, характеризующие Функцию, находятся в строгой взаимозависимости. Их изменение, Уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер прояв­ления ее деятельности, должно неизбежно влечь необходимую кор­ректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осущест­вления, которые придают ей требуемую выраженность и логичес­кую завершенность и которые должны иметь четкую и полную правовую форму.

Важнейшим условием эффективности деятельности прокура­туры служит внутренняя взаимосвязанность и взаимообуслов­ленность функций. Такая взаимообусловленность, естественно, вытекает из единства задач обеспечения законности и правопо­рядка.

Главная функция прокуратуры, предопределившая необходи­мость ее создания, — надзор за исполнением законов. Она за­крепляется в ст. 1 действующего Закона о прокуратуре РФ. В за­висимости от сфер правовых отношений, в которых осуществля­ется деятельность прокуратуры (сферы исполнительно-распоря­дительной деятельности органов управления, органов предвари­тельного следствия, правосудия, исполнения и др.), надзорная функция подразделяется на подфункции, каждая из которых со­храняет все структурные части функции, наполняя их различным содержанием. Наиболее заметны различия в особенностях пред­мета надзора, в процедурах его осуществления, объеме и харак­тере полномочий прокуроров и правовых последствий примене­ния соответствующих им правовых средств. К числу таких под­функций относятся:

• 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.

В сфере рассмотрения дел судами прокурор участвует во всех видах судопроизводства и во всех судебных инстанциях. Законом выделена задача опротестовывать противоречащие закону реше­ния,' приговоры, определения и постановления судов. В этом про­является специфичность надзорной деятельности в сфере судо­производства. Прокуратуры осуществляют надзор не за судами, которые, естественно, независимы при отправлении правосудия, однако деятельность судей подчиняется закону, требованиям ко­торого должны соответствовать судебные решения. Это требова­ние характерно и для других сфер деятельности. Прокуроры осу­ществляют надзор, например, не за должностными лицами орга­нов управления, а за законностью принимаемых ими правовых актов.

Поэтому сущность надзора состоит в деятельности прокурора по проверке соблюдения законов, установлению правонарушений, их правовой оценке, а также в требовании (предложении), обра­щенном к компетентным органам и должностным лицам, о приня­тии мер к устранению выявленных нарушений. Исключение со­ставляют сферы правовых отношений, в которых, в связи с их со­ответствующей спецификой, прокурор полномочен непосредст­венно восстановить нарушенную законность (отменить незакон­ное решение следователя и т.п.).

Надзорные функции (подфункции) прокуроров находятся в системной взаимосвязи и обусловленности. В совокупности над­зорные функции составляют единый прокурорский надзор, осу­ществляемый от имени Российской Федерации на всей ее терри­тории.

Все названные признаки самостоятельной функции характер­ны для осуществляемого прокуратурой уголовного преследования за совершение преступлений. Ее основное содержание состоит в следующих полномочиях прокурора: возбудить уголовное дело о любом преступлении и поручить производство расследования со­ответствующему следователю, органу дознания либо независимо от подследственности в установленном порядке принять расследо­вание по делу о любом преступлении к своему производству; пору­чить расследование любого дела следователю прокуратуры.

Расследование преступлений тесно связано с функциями надзо­ра, оно нередко возникает по его результатам либо, наоборот, ре­зультаты расследований служат помимо иных источников сведе­ний поводом для проведения прокурорских проверок в порядке надзора.

Самостоятельной функцией служит координация прокурату­рой деятельности правоохранительных органов по борьбе с пре­ступностью. Она состоит в обеспечении согласованной, взаимоувя­занной деятельности правоохранительных органов, осуществляе­мой каждым из них в соответствии со своими целями и задачами, полномочиями и средствами их реализации.

Другой самостоятельной, но тесно связанной с надзорной, функцией прокуратуры является участие ее в правотворческой де­ятельности. Эта функция заключается в том, что прокурор, уста­навливая в ходе реализации своих надзорных и иных полномочий необходимость совершенствования действующих нормативных правовых актов, вправе вносить в законодательные органы и орга­ны, обладающие правом законодательной инициативы, соответст­вующего и нижестоящего уровней, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В отличие от функций существует понятие: основные направле­ния деятельности органов прокуратуры. Эти понятия тесно между собой связаны, но четко различаются. Прокуратура не должна и не может подменять деятельность других государственно-правовых структур по обеспечению законности, с одинаковой интенсивнос­тью осуществлять надзор за исполнением всех законов, во всех сферах правовых отношений. В этом и нет необходимости. Здесь должны быть правильно выбраны приоритеты, от обеспечения ко­торых в решающей степени зависит состояние законности и пра­вопорядка в районе, городе, субъекте Федерации, в стране в целом.

*ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР*

*ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ (ОБЩИЙ НАДЗОР)*

Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов традиционно именуется общим надзором.

Являясь родоначальником специальной прокурорской деятель­ности, общий надзор в отличие от других отраслей призван содей­ствовать обеспечению законности в сфере государственного уп­равления. Исходя из этого его свойства, общий надзор можно счи­тать звеном, цементирующим российскую государственность, спо­собом согласования интересов Российской Федерации и субъек­тов, ее составляющих.

Нормы, определяющие предмет общего надзора прокуратуры демократического правового государства, его объекты, правомо­чия, акты объединены в разд. 3 Закона о прокуратуре, состоящем из двух глав: «Надзор за исполнением законов» и «Надзор за соблю­дением прав и свобод человека и гражданина». Выделение специ­альной главы, посвященной охране прав и свобод человека и граж­данина, отражает реальные позитивные изменения в обществе, усиление правозащитной функции прокуратуры. Выделение гл. 2 разд. 3 Закона о прокуратуре не ведет к появлению новой самосто­ятельной отрасли надзора. Скорее это подотрасль.

Предмет общего надзора в соответствии со ст. 21 Закона о про­куратуре составляет:

1) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации;

за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, Федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнитeльнoй власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лица­ми, органами управления и руководителями коммерческих и не­коммерческих организаций;

2) надзор за соответствием федеральным законам правовых актов, издаваемых всеми перечисленными выше органами и их должностными лицами.

Определяя относимость к предмету надзора подзаконных актов, необходимо руководствоваться следующими положениями:

1) подзаконные нормативные акты должны исходить от высших органов государственной власти. Президента РФ главой государства, Правительства РФ — высшей исполнительной властью;

2) среди многочисленных подзаконных актов, издаваемых Президeнтoм РФ и Правительством РФ, в предмет надзора входят толь-

ко нормативные правовые акты, адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на длительное применение;

3) акты должны быть изданы по специальному полномочию;

4) в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ должен быть зафиксирован механизм реализации закона. Нередко в самом тексте закона содержится прямое указание на направле­ние подзаконного регулирования. Без знания подзаконных актов подчас нельзя однозначно ответить на вопросы, имеет ли место нарушение закона и кто за него ответствен.

Анализ надзорной практики позволяет выделить несколько самостоятельных, отличающихся друг от друга однотипностью ре­шаемых задач, направлений или подотраслей, в частности:

1. Надзор за законностью в сфере государственного строитель­ства. Имеются в виду правоотношения, обусловленные федератив­ным характером устройства Российской Федерации, разграниче­нием предметов ведения (это бюджетный, налоговый федерализм, разграничение государственной собственности по уровням управ­ления, особенностям природопользования территорий и т.п.).

2. Прокурорский надзор за соблюдением политических прав и свобод граждан. Правозащитная деятельность прокуратуры на дан­ном участке охватывает общественные отношения, связанные с реализацией законодательства об общественных объединениях; о выборах в органы государственной власти и местного самоуправ­ления; о референдуме.

3. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан предполагает включение в сферу прокурорского внима­ния охрану трудовых прав граждан, права на безопасные условия труда, пенсионное обеспечение, охрану материнства и детства, особое попечение со стороны государства инвалидов, престарелых, иных категорий граждан, в том числе временно оказавшихся в трудных жизненных условиях (безработные, вынужденные пере­селенцы).

4. Прокурорский надзор за исполнением законов, направлен­ных на реализацию экономической реформы, с одной стороны, включает в себя защиту экономических прав и свобод граждан: свободный выбор сферы приложения предпринимательского ин­тереса, беспрепятственность государственной регистрации, ис­пользование льготных условий для занятия определенными видами деятельности, а с другой — направлен на защиту общезначимого интереса, охрану прав потребителей продукции и услуг предпри­нимателей, исполнение ими обязанностей перед государством в форме платежей в бюджет и во внебюджетные фонды, исключение возможности занятия запрещенными видами деятельности, иных форм противоправной активности, подрывающих экономическую безопасность страны.

5. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного за­конодательства призван содействовать обеспечению реализации принятой в Российской Федерации концепции экономического безопасного устойчивого развития. В ее основе реализация гаран­тий прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для ныне живущих и будущих поколений природную среду. Сложные взаи­мосвязи природы и человека в конечном счете опосредуются раци­ональным природопользованием, выполнением специальных ме­роприятий, исключающих или минимизирующих вред окружаю­щей природной среде, сопровождающий производственную актив­ность людей.

Самостоятельным направлением является общий надзор за за­конностью в административной деятельности органов милиции, существенно затрагивающий права и свободы граждан, в том числе в связи с применением мер административной ответственности, осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности.

Выделение самостоятельных направлений в рамках одной от­расли надзора помогает не упустить при планировании ак­туальные вопросы законности, правильно распределить силы и средства работников, осуществляющих надзор, ввести специализа­цию и др.

При этом необходимо иметь в виду, что на всех этапах проку­рорской деятельности, вне зависимости от проверяемого вопроса, преследуется цель наиболее полного выявления нарушений зако­нов, виновных лиц, обстоятельств, способствующих правонарушающему поведению, пресечение противоправных деяний. Одна из особенностей общего надзора состоит в преимущественно профи­лактическом воздействии, стремлении не допустить перерастания правонарушений в более общественно опасные формы.

Под полномочиями прокуроров понимается совокупность прав обязанностей. В ст. 22 Закона о прокуратуре права прокурора отделяются от обязанностей, и это вытекает из социальной 'сущности прокурорского надзора. Прокурор не только вправе воз­будить по обнаруженным признакам преступления уголовное Дело, он обязан поступить так, а не иначе по закону.

Инициативный характер деятельности прокуратуры побуждает цэи реализации прокурором предоставленного ему права к ответ­ному обязывающему поведению других органов и лиц. Неисполнениe законных требований прокурора влечет административную ответственность.

Рассмотрим эти полномочия прокурора и обязанности других органов и лиц применительно к задачам:

а) выявления нарушений за­кона и обстоятельств, им способствующих;

б) к реагированию на установленные нарушения, т.е. восстановлению нарушенного права, устранению или снижению вредоносности обстоятельств, способствующих правонарушениям.

Эти полномочия соотносятся с компетенцией проку­ратур сообразно их месту в единой федеральной централизован­ной системе органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов.

В связи с выполнением полномочий по выявлению нарушений закона и обстоятельств им способствующих, на основании п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе:

* беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов, надзор за законностью деятельности которых он осуществляет.
* знакомиться с материалами, характеризующими интимные стороны жизни людей, с конфиденциальной информацией, сведениями, составля­ющими коммерческую или служебную тайну, если этого требуют интересы охраны законности, возникает потребность исследова­ния обстоятельств, прямо влияющих на решение вопроса о возбуж­дении уголовного дела, применении иных мер ответственности. Генеральный прокурор, подчиненные ему прокуроры вправе истребовать приказы, инструкции, распоряжения, постановления, иные акты, издаваемые министерствами, ведомствами для провер­ки на предмет соответствия их закону;
* праве знакомиться с материалами проверок, осу­ществленных органами контроля, потребовать предоставления статистической информации, иных сведений, обратившись к руководителям поднадзорно­го объекта с устным и письменным требованием о предоставлении документов;
* рассмот­рение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений, в которых содержатся сведения об ущемлении прав и законных интересов не только отдельных граждан (что само по себе существен­но), но и целых групп населения: трудовых коллективов крупных предприятий; определенных категорий плательщиков налогов; лиц, пострадавших от экологических катастроф, техногенных аварий, требующих незамедлительного вмешательства прокурора.

Ценным источником информации о состоянии законности вы­ступают средства массовой информации. Излагаемые в них факты не только подлежат правовой оценке, но и нуждаются в специаль­ной проверке, сопоставлении с иными сведениями, характеризую­щими искажение смысла или грубое попрание закона

Законом предоставлено прокурору право требовать от руково­дителей и других должностных лиц, перечисленных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, проведения проверок по вопросам, входя­щим в их компетенцию и интересующим прокурора, а также реви­зий деятельности подконтрольных или подведомственных им орга­низаций. Закон, предоставляя прокурору данное право, определил это как единое полномочие, хотя оба действия различаются.

**Проверка** и по смыслу, и по объему выполняемой работы обыч­но проводится по частному поводу, когда не возникает необходи­мости в исследовании довольно значительного числа документов, производственно-хозяйственных операций, т.е. того, что принято называть ревизией.

**Ревизия** хозяйственной деятельности находит свое прикладное значение в качестве одной из форм привлечения специальных познаний, для собирания фактических дан­ных о допущенных правонарушениях.

Действенным средством обнаружения правонарушений высту­пают проверки, проводимые прокурором лично, и предназначены для устранения право­нарушений. Поводом к прове­дению проверок служат сообщения, заявления, поступившие в ор­ганы прокуратуры и требующие принятия мер прокурорского ре­агирования.

В теории и на практике различают несколько видов прокурор­ских проверок: целевые; комплексные; сквозные; совместные.

По объему решаемых задач проверки делятся на целевые и ком­плексные, Целевые проверки нацелены на проверку конкретного сообщения или отдельного нормативного акта, а комплексные — на всестороннее исследование одной или нескольких групп вопро­сов, например исполнение законов о приватизации.

Сквозные проверки, как правило, проводятся тогда, когда воз­никает необходимость проследить исполнение законодательства сверху вниз, в рамках единой правовой сферы, одного ведомства— от федерального уровня до городов и районов. К проведению таких проверок прибегают в случаях, когда необходимо составить це­лостное представление с исполнением определенной группы зако­нов, а также тогда, когда иным способом нельзя выяснить, какой уровень исполнительной власти не обеспечил надлежащее испол­нение закона (например, целевое использование средств централи" зеванного государственного кредита).

Совместными называют проверки, осуществляемые с участием контролирующих органов. Совместные действия проводятся в рамках координации деятельности правоохранительных органов по самостоятельным планам и при руководящем воздействии про­курора. Субъекты координации выполняют свойственные их ком­петенции задачи. Проверки с участием специалистов — это над­зорное действие, при котором прокурор, используя предоставлен­ное законом право, привлекает специалиста для решения чисто надзорных задач. В данном случае специалист выполняет задание прокурора.

Вторая группа полномочий прокурора касается реагирования прокурора на выявленные нарушения закона и служит средством восстановления нарушенных прав, устранения способствующих нарушениям обстоятельств. Они регламентируются в п. 2, 3 ст. 22 Закона о про­куратуре РФ. Речь идет о принесении протеста на противоречащий закону правовой акт, о возбуждении уголовного дела или производ­ства об административном правонарушении.

В случае причинения имущественного вреда прокурор обраща­ется с иском в суд в защиту интересов государственных, коопера­тивных органов, общественных организаций.

Из средств профилактической направленности, принимаемых прокурором, сегодня можно выделить предостережение о недопустимости нарушения закона, представление прокурора, которое имеет сложную правовую природу и одновременно служит устранению и предупреждению нарушений закона, и заключение прокурора на проект правового акта.

Действующим законодательством заключение прокурора не предусмотрено, но оно имеет широкое распространение на прак­тике. Заключение представляет собой официально выраженную прокурором оценку проектируемого действия и связано с участием прокурора в правотворческой деятельности органов представи­тельной власти.

Руководствуясь интересами законности, прокуроры часто по обращении соответствующих органов предварительно знакомятся с проектом нормативного акта и оценивают его с точки зрения соответствия действующему законодательству, выражая свое мне­ние в заключении.

Полномочия прокуроров по общему надзору, как и по другим отраслям надзора, реализуются с помощью актов прокурорского надзора.

**Протест** приносится на незаконный правовой акт в орган или должностному лицу, его издавшим, и содержит требование устра­нения нарушения закона.

Прокурор или его заместитель вправе самостоятельно решить вопрос о выборе формы реагирования на противоречащий закону нормативный акт: принести протест или, как указано в п. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре, обратиться в суд с **заявлениями** о призна­нии нормативных актов недействительными[[11]](#footnote-11).

**Представление** как акт прокурорского надзора —- это обраще­ние прокурора к органу или должностному лицу с требованием об уст­ранении причин и условий, способствующих правонарушающему поведению.

**Постановление** прокурора выносится при необходимости возбуждения произ­водства об административном правонарушении или возбуждения уголовного дела.

**| Предостережение о недопустимости нарушения закона** пред­ставляет собой специально предупредительное средство прокурор­ского надзора.

Необходимость его применения обу­словлена самим характером деятельности прокуратуры, направ­ленной как на пресечение нарушения закона, так и на воспитание должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей, строгого следования веле­ниям законодателя.

### *ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР*

*ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА*

Правозащитная функция органов прокуратуры — одно из зве­ньев правозащитного механизма в государстве, реализующегося специальными правовыми институтами.

Прокурорский надзор в данном случае служит дополнительной гарантией справедливого распределения социальных возможнос­тей, защиты политических, экономических, культурных и иных прав гражданина и человека.

Согласно Закона о прокуратуре весь правозащитный потенциал прокуратуры подчинен решению главной задачи: обеспечению верховенства закона, единства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Функция надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина обособлена в специальную главу Закона (ст. 26, 27).

Принципиально важным для определения предмета надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является ч. 3 ст. 55 Конституции, устанавливающая, что «права и свободы чело­века и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и закон­ных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и без­опасности государства».

Все иные ограничения прав и свобод не основаны на законе и требуют безотлагательного реагирования со стороны прокурора.

Защита прав и свобод человека и гражданина присутствует во всех без исключения надзорных мероприятиях. Свобода личности, благоприятные материальные условия, возможности творческого самоутверждения без их материализации в законе — не более чем фикция.

Главным принципом, определяющим содержание надзорной деятельности, служит принцип формального юридического равен­ства, трансформирующийся в равенство прав, равенство обязан­ностей, равенство перед законом и судом.

Обязанность государства, а следовательно, его органов защи­щать права и свободы гражданина от своеволия в обществе, вбира­ющего в себя не только образцы правомерного поведения, но и ложно понятые, подчас намеренно искаженные ценности, испове­дуемые узкими группами граждан, пытающихся корпоративную мораль противопоставить общественной, не говоря уже о крайних формах индивидуального эгоизма.

В предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина входят конституционные права и свободы, т.е. права. относящиеся к каждому человеку и гражданину. Эти права равны и едины для всех; они фиксируются в Конституции.

Следуя общепринятым принципам и нормам международного права, традиционно конституционные права делят на три группы:

личные, политические и социально-экономические. Эта классифи­кация воспроизведена и в Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Право на жизнь, охрану государством достоинства личности, неприкосновенность личности, жилища, частной жизни образуют так называемые личные права, охраняемые всеми отраслями над­зора с учетом специфики предмета каждой. Посягательства на лич­ные права граждан в виде причинения телесных повреждений, вреда здоровью, достоинству образуют элементы уголовно наказу­емых деяний, и их защита средствами прокурорского надзора реа­лизуется чаще всего за пределами общенадзорной отрасли.

Политические права и свободы граждан связаны с наличием гражданства Российской Федерации и реализуются в рамках, уста­новленных действующим законодательством.

Содержание надзорной деятельности в данном случае опреде­ляется следующими исходными положениями:

1) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ;

2) народ реализует свое право участия в управлении общими делами как непосредственно, так и через представителей.

Формой непосредственного участия граждан в управлении слу­жат референдумы, проводимые по различным вопросам, имеющим существенное значение для жизни граждан, населяющих соответ­ствующие территории.

К числу политических относится право избирать и быть избран­ным в органы государственной власти и местного самоуправления[[12]](#footnote-12). Оптимизации задач по демократическому переустройству способ­ствует использование гражданами России права на объединения во всех сферах общественного бытия за исключением религиозных и коммерческих форм[[13]](#footnote-13). Статья 31 Конституции РФ закрепила право граждан проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Цель надзора — обеспечить правовыми средствами единообраз­ное исполнение законов о выборах на всех стадиях избирательного процесса, как в период подготовки, проведения избирательных кампаний, так и при подведении их итогов, с тем чтобы вовремя пресечь нарушения законодательства, не допустить в последую­щем признание выборов недействительными по указанным причи­нам.

Заметно активизировалась в последнее время деятельность об­щественных объединений. Их влияние ощутимо в организации Я проведении выборов, в осуществляемых политических и социально-экономических преобразованиях.

Свобода собраний, митингов, уличных шествий предоставляет­ся гражданам Конституцией для выражения политической и соци­альной позиций[[14]](#footnote-14).

Нормативной основой реализации этого политического права граждан служит Надзорные полномочия прокурора сводятся к тому, чтобы граж­данами и органами исполнительной власти соблюдался уведоми­тельный порядок их организации, не допускалось использование шествий, демонстраций в целях, противных интересам общества и государства, не вводилось дополнительных ограничений при осуществлении политического волеизъявления.

Социально-экономические права человека и гражданина каса­ются важнейших сторон жизни общества и индивида.

Провозглашенную в ст. 7 Конституции Российской Федерации политику государства, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, пока следует рассматривать как перспективу развития общества, стремление приблизиться к стандартам индустриально развитых стран, обеспечивающих новое качество жизни.

В этих целях недопустимо возвышение интересов одних за счет других, отступление от провозглашенных Конституцией принципов.

Защита социально-экономических прав основана на конститу­ционном нормировании основных прав. В законодательстве за­креплен такой режим экономической деятельности который по­зволяет обеспечить обладание каждым гражданином конституционно признанными правами, среди которых право на свободное использование своих способностей и имущества для занятия лю­быми незапрещенными видами деятельности и корреспондирую­щая им обязанность органов государственной регистрации не чи­нить препятствий в становлении предпринимательства.

Группу конституционных прав и свобод образуют право свобод­но избирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конститу­ции); право частной собственности на имущество, его всемерную охрану со стороны государства (ст. 35, 36); свобода объединения граждан, в том числе для предпринимательских целей (ст. 30); по­ощрение со стороны государства свободной конкуренции и огра­ничение монополистической деятельности (ст. 34).

Государство гарантирует минимальный размер оплаты труда, устанавливает государственные пенсии, обеспечивает общедо­ступность и бесплатность дошкольного, основного общего и сред­него профессионального образования. Осуществляется государст­венная поддержка семьи,' материнства, отцовства и детства, инва­лидов, пенсионеров и пожилых граждан, развитие системы соци­альных служб (ст. 38—44). К социально-экономическим правам от­носятся также право на охрану здоровья, право на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

Задачам охраны социально-экономических прав граждан долж­но отводиться приоритетное значение в надзорной деятельности.

Генеральный прокурор РФ ориентирует прокуроров на охрану законных интересов прежде всего больших групп населения, на вмешательство в наиболее неблагоприятные сферы общественных отношений, такие, как трудовые правоотношения, пенсионное обеспечение, защита прав престарелых и инвалидов.

*ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР*

*ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ*

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осу­ществляющими оперативно-розыскную деятельность, — новое на­правление в работе органов прокуратуры. Только после того, как 13 марта 1992 г. был принят Закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»[[15]](#footnote-15), появилась необходимая правовая основа для прокурорского надзора в этой сфере деятель­ности государственных правоохранительных органов. Несколько раньше этого закона был принят Закон о прокуратуре Российской Федерации, согласно которому одним из направлений прокурор­ского надзора стал надзор за исполнением законов органами, осу­ществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Таким образом, надзор в сфере опера­тивно-розыскной деятельности юридически представляет собой часть указанного направления прокурорского надзора. Вместе с тем надзор за исполнением законов органами, ведущими оператив­но-розыскную деятельность, имеет свою специфику в части объек­тов, предмета, полномочий и организации.

Осуществление надзора за исполнением законов в сфере оперативно-розыскной деятельности (ОРД) предполагает прежде всего знание прокурорами ее содержания и нормативной основы. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г.[[16]](#footnote-16) (далее: Закон об ОРД) определяет ее как вид де­ятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченными на то

законом в пределах их компетенции посредством проведения опе­ративно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоро­вья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обес­печения безопасности общества и государства от преступных по­сягательств.

Задачами оперативно-розыскной деятельности являются: выяв­ление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, со­вершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скры­вающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; до­бывание информации о событиях или действиях, создающих угро­зу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации (ст. 2 Закона «Об оператив­но-розыскной деятельности»).

Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятель­ность, в пределах своих полномочий вправе также собирать дан­ные, необходимые для принятия следующих решений:

• о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну;

• о допуске к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоро­вья людей, а также для окружающей среды;

• о допуске к участию в оперативно-розыскной деятельности или допуске к материалам, полученным в результате ее осу­ществления;

• об установлении или поддержании с лицом отношений со­трудничества при содействии, подготовке и проведении опе­ративно-розыскных мероприятий;

• по вопросам обеспечения безопасности органов, осуществля­ющих оперативно-розыскную деятельность;

• о выдаче разрешений на частную детективную и охранную деятельность.

Руководствуясь этими указаниями закона, прокурор, осущест­вляющий надзор в сфере оперативно-розыскной деятельности, должен следить за тем, чтобы она не выходила за свои пределы. Не менее важно учитывать и указания закона о том, какие государст­венные органы наделены правом на оперативно-розыскную дея­тельность. К таким органам относятся: органы внутренних дел; ор­ганы федеральной службы безопасности; Федеральные органы на­логовой полиции; органы федеральной пограничной службы РФ; таможенные органы РФ; органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ.

Наиболее широкая сфера оперативно-розыскной деятельности приходится на оперативные подразделения органов внутренних дел. Эти подразделения имеются в структуре милиции. Для мили­ции оперативно-розыскная деятельность — одна из основных функций. Право милиции на оперативно-розыскную деятельность закреплено в Законе РСФСР «О милиции» (п. 16 ст. 11). Согласно ст. 8 этого Закона оперативно-розыскные меры принимаются для решения таких задач криминальной милиции, как предупрежде­ние, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия; розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда; уклоня­ющихся от исполнения уголовного наказания; без вести пропав­ших граждан.

Оперативно-розыскная деятельность в исправительных учреж­дениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ проводится в целях обеспечения личной безопасности осуж­денных, персонала исправительных учреждений и иных лиц: выяв­ления, предупреждения и пресечения готовящихся и совершаемых в этих учреждениях преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания; розыска в установленном порядке °сужденных, уклонившихся от отбывания наказания, совершив­ших побег; содействия в выявлении и раскрытии преступлений, ^вершенных осужденными до прибытия в исправительное учреж­дение.

Органы Федеральной службы безопасности (ФСБ) осуществляют оперативно-розыскные мероприятия: по выявлению, предуп­реждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористичес­кой деятельности, организованной преступности, коррупции, не­законного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по вторым отнесено законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдель­ных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской федерации[[17]](#footnote-17).

Компетенция оперативных подразделений Федеральной служ­бы налоговой полиции определяется с учетом требований ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции, из которого следует, что оперативно-розыскная деятельность федераль­ных органов налоговой полиции ограничивается решением задач, связанных с раскрытием налоговых преступлений[[18]](#footnote-18).

Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов в со­ответствии со ст. 224 Таможенного кодекса РФ проводится в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершив­ших преступления, производство дознания по которым отнесено к компетенции указанных органов. Это дела о контрабанде, о нару­шении таможенного законодательства России, об уклонении от уп­латы таможенных платежей, дела о незаконном экспорте товаров, научно-технической информации и услуг, используемых при создании вооружения и военной техники, оружия массового уничтожения.

Все остальные государственные органы, уполномоченные зако­ном на ведение оперативно-розыскной деятельности, могут осуществлять ее только для решения тех задач, которые поставлены перед ними соответствующими законами и другими правовыми актами.

Содержание оперативно-розыскной деятельности составляют оперативно-розыскные мероприятия. Их исчерпывающий пере­чень дан в ст. 6 Закона об ОРД. Одна из задач прокурорского над­зора состоит в выявлении и предупреждении случаев проведения оперативно-розыскных мероприятий, не предусмотренных зако­ном, и в слежении за тем, чтобы оперативно-розыскные органы действовали в пределах своей компетенции.

Задачи прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности тесно связаны с его предметом.

Пред­метом прокурорского надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, порядка выполнения оперативно-розыск­ных мероприятий, установленного законами и нормативными ак­тами, принятыми в развитие этих законов, а также законность ре­шений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность[[19]](#footnote-19).

Оперативно-розыскная деятельность не должна нарушать кон­ституционные права и свободы человека и гражданина. Исключе­ние составляют случаи, оговоренные в Конституции РФ. Так, про­возглашая право каждого на тайну переписки, телефонных перего­воров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ч. 2 ст. 23 Кон­ституции РФ предусматривает ограничение этого права только на основании судебного решения. Проведение оперативно-розыск­ных мероприятий, затрагивающих конституционные права граж­дан, при отсутствии постановления судьи, является нарушением не только норм Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», но также ч. 2 ст. 23 Конституции РФ.

При проведении проверок прокурорам необходимо обращать внимание на то, как соблюдаются другие права и свободы человека и гражданина, провозгла­шающее право на частную собственность и запрещающее лишать гражданина его имущества иначе как по решению суда

Наибольший объем в работе прокурора по надзору за исполне­нием законов органами, осуществляющими ОРД, занимает провер­ка соблюдения установленного порядка приведения оперативно-розыскных мероприятий.

Правовой порядок проведения оперативно-розыскных меро­приятий определяется общими и специальными правилами, свой­ственными только конкретным видам этих мероприятий. Общими правилами порядка проведения оперативно-розыскных мероприя­тий являются наличие для этого оснований, предусмотренных за­коном, и возможность применения технических и других средств, не наносящих ущерб жизни и здоровью людей и не причиняющих вред окружающей среде (ст. 7 и ч. 3 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

К основаниям проведения оперативно-розыскных мероприя­тий закон относит:

- наличие возбужденного уголовного дела;

- ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения:

а) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совер­шенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточ­ное данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

б) о событиях или действиях создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации;

в) о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;

г) о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов;

* поручения следователя, органа дознания, указания прокурора или определения суда по уголовным делам, находящихся в их производстве;
* запросы других органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
* постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством РФ;
* запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами РФ.

Помимо выяснения вопроса о том, имелось ли какое-либо из перечисленных оснований для проведения оперативно-розыскного мероприятия, прокурор обращает внимание на соблюдение порядка, который определен для него законом.

Прокурор не в праве давать оценку тому, как организовано то или иное оперативно-розыскное мероприятие, целесообразности избранной тактики его проведения, достаточности задействовавшихся сил и средств. Однако прокурор не должен оставлять без внимания факты явной противозаконной тактики проведения оперативно-розыскного мероприятия, например использование для организации засады или наблюдения квартиры без согласия на то ее владельца.

Помимо перечисленного выше, в предмет прокурорского надзора входит законность решений, принимаемых при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Речь идет о юридически значимых решениях, которые облекаются в форму постановления и порождают правовые последствия (возникнове­ние, изменение и прекращение оперативно-розыскных правоотно­шений).

Анализ Федерального закона «Об оперативно-розыскной дея­тельности» позволяет сделать вывод, что в предмет прокурорского надзора входит законность следующих решений:

о заведении и прекращении дела оперативного учета (ст. 10);

о проведении и прекращении конкретных оперативно-розыск­ных мероприятий (ст. 8, 9, 15);

о представлении результатов оперативно-розыскных меро­приятий органу дознания, следователю или в суд (ст. 11);

об уничтожении материалов, отражающих результаты опера­тивно-розыскных мероприятий; проведенных на основании судеб­ного решения (ст. 5);

о рассекречивании сведений об использованных или использу­емых при проведении оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о нештатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике про­ведения оперативно-розыскных мероприятий (ст. 12).

Прокурорский надзор не распространяется на законность ре­шения судьи, содержащееся в постановлении об удовлетворении ходатайства органа, осуществляющего оперативно-розыскную де­ятельность, о контроле почтово-телеграфной корреспонденции, о прослушивании телефонных переговоров, о снятии информации с технических каналов связи, об обследовании жилища.

При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность прокурор может использовать ряд полномочий, определенных Фе­деральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими законами. В приказе Генерального прокурора РФ № 48 (1996) говорится, что прокуроры, уполномоченные на осуществле­ние надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, вправе:

а) знакомиться с документами, содержащими сведения об осно­ваниях, порядке и решениях оперативно-розыскных мероприятий;

б) давать письменные указания об осуществлении по уголовным делам оперативно-розыскных мероприятий, о расширении их ком­плекса либо требовать их прекращения;

в) отменять необоснованные постановления органа дознания (следователя) о возбуждении уголовного дела, вынесенные в соот­ветствии с п. 6 ч. 1 ст. 108 УПК РСФСР на основании оперативно-розыскных материалов;

г) направлять в суд жалобы, проверка которых относится к ис­ключительной компетенции судей;

д) требовать письменные объяснения от должностных лиц, осу­ществляющих оперативно-розыскную деятельность и допустив­ших нарушения закона при проведении оперативно-розыскных мероприятий;

е) опротестовать противоречащие закону приказы и указания руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную Деятельность;

ж) вносить представления по поводу выявленных нарушений закона должностными лицами этих органов и требовать от руково­дителей отстранения их от дальнейшего ведения оперативных раз­работок.

При обнаружении признаков преступления проверку прово­дить в соответствии с требованиями ст. 109 УПК.

Основные усилия прокуроров в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную дея­тельность, должны направляться на раскрываемость преступлений и розыск скрывшихся обвиняемых. Это главные задачи, стоящие перед органами внутренних дел, Федеральной службой безопас­ности и налоговой полицией.

При осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятель­ностью по делам, приостановленным производством в связи с не­известностью местопребывания обвиняемого, прокурор проверя­ет: было ли заведено розыскное дело; объявлен ли розыск; разосла­ны ли соответствующие задания; нет ли оснований для проведения каких-либо оперативно-розыскных мероприятий, направленных на получение информации о местопребывании скрывшегося обви­няемого.

Прокурорская проверка соблюдения законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности всем оперативным подразделением проводится в случаях получения данных о распросраненности нарушений закона при производстве оперативно-розыскных мероприятий или непринятии их по многим делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, оставшихся нераскрытыми. Эти данные могут появиться в результате проверки материалов конкретных дел оперативного учета; анализа статистических пока­зателей, отражающих работу уголовного розыска, подразделений борьбы с экономическими преступлениями, налоговой полиции; изучения уголовных дел.

Актами прокурорского надзора за исполнением законов органа­ми, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, явля­ются:

* письменные указания о проведении оперативно-розыскных ме­роприятий;
* письменное требование об отмене незаконного постановления, принятого при проведении оперативно-розыскной деятельности;
* представление об устранении выявленных нарушений закона;
* протест, принесенный в связи с признанием противоречащим закону нормативного акта, изданного в сфере оперативно-розыск­ной деятельности;

- возбуждение уголовного дела в отношении должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность или сотрудничающих с ними на конфиденциальной основе, при обнаружении признаков совершения ими преступления в процес­се проведения оперативно-розыскных мероприятий.

*ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР*

*ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ*

Надзор за исполнением законов органами дознания и предвари­тельного следствия занимает ведущее место в системе надзорной деятельности прокуратуры, направленной на обеспечение закон­ности в сфере борьбы с преступностью. При всей важности опера­тивно-розыскных мер в обнаружении и раскрытии преступлений, они играют вспомогательную роль в решении этих задач. Основ­ная — принадлежит органам предварительного расследования, ко­торые ежегодно рассматривают и разрешают миллионы заявле­ний и сообщений о преступлениях, направляют в суды сотни тысяч уголовных дел с обвинительными заключениями, создавая необхо­димые условия для судебного разбирательства и осуждения пре­ступников.

Российское уголовно-процессуальное законодательство деталь­но регламентирует деятельность органов дознания и предваритель­ного следствия, сводя к минимуму возможность их собственного усмотрения, чреватого произволом и нарушением прав участников уголовного процесса. Успешное расследование преступлений предполагает использование органами предварительного рассле­дования мер уголовно-процессуального принуждения (задержания; заключения под стражу в качестве меры пересечения; привод лиц, не желающих являться для участия в следственных действиях; отстранение обвиняемого от должности и ограничения различных конституционных прав граждан, вовлекающихся в сферу предва­рительного расследования). Предупреждение, пресечение и устра­нение любых нарушений закона, совершенных органами дознания и предварительного следствия, — задачи прокурорского надзора. Сущность его состоит в действиях, призванных обеспечить строжайшее соблюдение органами предварительного расследования требований закона, начиная с момента поступления к ним заявле­ний (сообщений) о преступлениях и до окончания дознания и пред­варительного следствия с составлением обвинительного заключе­ния или постановления о прекращении уголовного дела либо о на­правлении дела в суд для применения принудительных мер меди­цинского характера к душевнобольным гражданам, совершившим общественно опасные деяния.

Сущность прокурорского надзора характеризуется также его предметом, которым в наиболее обобщенном виде можно считать исполнение законов органами дознания и предварительного след­ствия. В ст. 29 Закона о прокуратуре Российской федерации кон­кретизируется предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, в кото­рый входят соблюдение прав и свобод человека и гражданина; ус­тановленного порядка разрешения заявлений и сообщений о со­вершенных и готовящихся преступлениях; порядка проведения расследования; законности решений, принимаемых указанными органами.

Значение предмета данного направления прокурорского надзо­ра определяется тем, что деятельность органов дознания и предва­рительного следствия затрагивает многие из конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также другие предусмот­ренные уголовно-процессуальным законом права и интересы лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальной деятельности. Ни одно другое направление прокурорского надзора не включает в себя необходимость проверки законности и обоснованности столь большого числа действий и решений поднадзорных органов.

Указание закона о надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, следует понимать как указание, кото­рое распространяется на любую их процессуальную деятельность.

Дознание является основным, но не единственным видом дея­тельности органов дознания. В предмет прокурорского надзора входят исполнение законов органами дознания при регистрации, рассмотрении и разрешении заявлений (сообщений) о преступле­ниях, при досудебной подготовке материалов в протокольной форме, при выполнении поручений следователей о производстве следственных и розыскных действий и указаний об оказании им содействия при производстве отдельных следственных действий.

Особенность прокурорского надзора в уголовно-процессуальной сфере состоит в том, что он касается законности действий и Решений конкретных субъектов уголовного процесса, а ими могут быть не только органы дознания, но и лица, осуществляющие до­знание, и начальники органов дознания[[20]](#footnote-20).

В сферу рассматриваемого направления прокурорского надзо­ра входит деятельность любых органов дознания, независимо от их ведомственной принадлежности (милиции, уголовно-исполнительной системы, ФСБ, ФСНП и т.д.).

Равным образом прокурорский надзор распространяется на все следственные органы в лице следователей прокуратуры, органов внутренних дел, ФСБ и ФСНП. Поскольку право вести предвари­тельное следствие предоставлено законом не только следователям, но и прокурорам (их заместителям, помощникам), начальникам следственных подразделений (их заместителям) органов внутрен­них дел, ФСБ и ФСНП, то законность действий и решений этих лиц по уголовным делам также входит в предмет прокурорского надзо­ра, определенного ст. 32 Закона о прокуратуре. Данное направле­ние прокурорского надзора включат в себя и соблюдение требова­ний законов начальниками следственных подразделений указан­ных выше органов при осуществлении ими процессуального кон­троля за деятельностью подчиненных следователей.

Задачи прокурорского надзора в сфере деятельности органов дознания и предварительного следствия носят двоякий характер и равнозначны по своему значению. Первая, четко сформулирован­ная в ст. 25 УПК, состоит в своевременном принятии предусмотрен­ных законом мер к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они ни исходили. Вторая задача заключается в принятии мер, направленных на выполнение органами дознания и предваритель­ного следствия требований закона (ст. 2 УПК) о быстром и полном раскрытии преступлений, об изобличении виновных, о создании условий для справедливого наказания каждого лица, совершивше­го преступление.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия определены уголовно-процессуальным законодательством, и состоят из его процессуальных прав и обязанностей. Эта связь в рамках понятия «полномочия» объясня­ется тем, что права прокурора при наличии оснований для их реализации становятся его обязанностями. Так, обнаружив незаконное задержание гражданина органом расследования, прокурор не только вправе, но и обязан освободить его из-под стражи.

Используя полномочия, прокурор устраняет выявленные им на­рушения закона в деятельности указанных органов, предупрежда­ет возможность таких нарушений, следит за состоянием дознания или следствия по конкретным уголовным делам, обеспечивая свое­временность, полноту и объективность расследования.

Основным средством устранения допущенных органом дозна­ния (лицом, производящим дознание) или следователем наруше­ний закона является отмена прокурором их незаконных и необо­снованных постановлений (п. 2 ч. 1 ст. 211 УПК).

Каждое постановление содержит то или иное процессуальное решение следователя, органа дознания или лица, производящего дознание. Отмена постановления прокурором означает признание принятого решения незаконным и, как правило, необоснованным. Любое необоснованное постановление — незаконно, поскольку оно вынесено при отсутствии соответствующего основания, преду­смотренного законом.

Прокурору предоставлено право самому возбуждать уголовное дело, отказывать в его возбуждении и приостанавливать по нему производство, если следователи или органы дознания, при наличии предусмотренных законом оснований, сами по каким-либо причи­нам этого не сделали.

В целях устранения допущенных нарушений закона прокурор вправе давать письменные указания о расследовании преступле­ний (в случаях, когда следователь или лицо, производящее дозна­ние, возбудив уголовное дело либо получив его в свое производст­во, не приступает по каким-либо причинам к расследованию); об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о правильной квалификации преступления (п. 3 ч. 1 ст. 211 УПК).

Письменные указания прокурора о производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступле­ния, направлены главным образом на обеспечение полноты, все­сторонности, объективности и своевременности расследования (п. 3 ч. 1 ст. 211 УПК).

В этих же целях прокурор обладает правом:

а) участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия или расследование в полном объеме по лю­бому делу (п. 5 ч. 1 ст. 211 УПК);

б) продлевать срок расследования и срок содержания под стра­жей в качестве меры пресечения в случаях и порядке, установлен­ных законом (п. 7 ч. 1 ст. 211 УПК);

в) возвращать уголовные дела органам дознания и предвари­тельного следствия со своими указаниями о производстве дополни­тельного расследования (п. 8 ч. 1 ст. 211 УПК);

г) изымать от органов дознания и передавать следователю любое дело, передавать его от одного органа предварительного расследо­вания другому в целях обеспечения наиболее полного и объектив­ного расследования (п. 9 ч. 1 ст. 211 УПК);

д) отстранять лицо, производящее дознание, или следователя от дальнейшего ведения дознания или предварительного следствия, если ими допущено нарушение закона при расследовании дела (п. 10 ч. 1 ст. 211 УПК).

В целях обеспечения быстроты и полноты расследования уго­ловного дела, находящегося в производстве самого прокурора или следователя прокуратуры, прокурор в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 211 УПК вправе поручать органам дознания исполнение постановле­ний о задержании подозреваемых, об обыске, выемке и производ­стве других следственных действий, о приводе, заключении под стражу, розыске лиц, совершивших преступления, а также давать указания о принятии необходимых мер для раскрытия преступле­ний и обнаружения лиц, их совершивших.

В целях предупреждения нарушений закона прокурор наделен правом санкционировать ряд решений либо действий следователя и органа дознания, а также давать согласие на прекращение уголов­ного дела в связи с освобождением от уголовной ответственности.

Санкция прокурора представляет собой разрешение на приме­нение некоторых мер процессуального принуждения и производство ряда следственных действий принудительного характера наибольшей степени затрагивающих конституционные права че­ловека и гражданина.

Прокурору принадлежит также право давать согласие на пере­дачу дела в суд для применения принудительных мер медицин­ского характера (ст. 406 УПК), утверждать обвинительное заклю­чение.

Правовыми актами прокурорского надзора в стадиях возбужде­ния уголовного дела и предварительного расследования являются:

постановление, письменное требование, письменное указание, санкция (отказ в даче санкции), письменное согласие на проведе­ние конкретных действий или принятие решений (отказ в этом), представление.

Все эти акты прокурорского реагирования различаются по форме и содержанию.

Только **постановление** прокурора имеет достаточно четкую процессуальную форму, а содержание определяется предметом надзора. Постановление состоит из вводной, описательной и резо­лютивной частей. Во вводной части указывается место и время составления; должность, классный чин (воинское звание) прокуро­ра. В описательной части указывается, какие материалы или уго­ловное дело (его номер и другие данные) проверены и в связи с чем;

характер нарушений закона; каким должностным лицом оно допу­щено. В резолютивной части формулируется решение прокурора.

Постановления принимаются в стадии возбуждения уголовного дела, в стадии предварительного расследования и нередко после того, как уголовное дело прекращено.

В стадии возбуждения уголовного дела основными актами про­курорского надзора являются: постановление об отмене постанов­ления об отказе в возбуждении уголовного дела; постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела. Указания на эти акты прокурорского реагирования на выявленные наруше­ния закона органами дознания и предварительного следствия (сле­дователями) в начальной стадии уголовного процесса содержатся в ст. 116 УПК. В соответствии с нормами этой статьи прокурор в случае необоснованности отказа в возбуждении уголовного дела отменяет своим постановлением постановление органа дознания или следователя и возбуждает уголовное дело. Постановление про­курора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела выносится при условии, что по нему не произведено ни одного следственного действия. При наличии такого постановления про­курора уголовное дело считается не имевшим места и исключается из регистрации, утрачивая свой номер.

В стадии предварительного расследования постановления про­курора могут отменять любые незаконные постановления следова­телей, лиц, производящих дознание, начальников органов дозна­ния о привлечении в качестве обвиняемого, о применении, измене­нии меры пресечения, приостановлении и прекращении уголовно­го дела и др.

**Письменные указания** носят произвольную форму, но в каж­дом из них приводится адресат; содержание того, что прокурор предписывает сделать по делу (провести те или иные следственные или розыскные действия, проверить конкретную версию, предъ­явить обвинение, переквалифицировать действия, инкриминируе­мые обвиняемому, и т.д.).

**Письменные требования** содержат наименование документов, материалов уголовного дела, которые запрашивает прокурор для изучения.

**Представление** прокурора выносится им по конкретным случа­ям нарушения закона следователем (лицом, производящим дозна­ние) или по результатам специальной проверки материалов, по ко­торым было необоснованно отказано в возбуждении уголовного дела, за определенный период времени; обнаружения многочис­ленных случаев укрытия от учета заявлений (сообщений) о пре­ступлениях, необоснованно прекращенных или приостановленных дел. В представлениях не только предлагаются меры по устранению выявленных нарушений закона, но и может одновременно ставить­ся вопрос о привлечении виновных должностных лиц к ответствен­ности. О принятых мерах прокурор предлагает уведомить его в установленный законом срок.

Своеобразными актами прокурорского надзора на стадии пред­варительного расследования является дача санкции (на арест, от­странение от должности и др.) или отказ в санкционировании. Дача и отказ в даче санкции осуществляются соответствующей резолю­цией прокурора. Приказ Генерального прокурора РФ № 31 (1997) предписывает прокурорам мотивировать отказ в даче санкции на постановлении следователя или в отдельном документе, поскольку это решение может быть проверено вышестоящим прокурором.

Согласие прокурора (на прекращение уголовного дела по нере­абилитирующим основаниям, на продление срока дознания или предварительного следствия и т.д.) также дается в виде резолюции на постановлении органа расследования. Отказ в даче согласия дол­жен быть мотивирован и изложен в письменном виде.

Утверждение прокурором обвинительного заключения являет­ся особым актом надзора и облекается в форму резолюции.

### *ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР*

*ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИИ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ И НАЗНАЧАЕМЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ*

Сущность данного направления прокурорского надзора со­стоит в слежении за законностью деятельности администра­ций пенитенциарных и других учреждений-' и органов, свя­занной с исполнением наказаний или назначенных судом мер принудительного характера, а также администраций мест содер­жания задержанных и заключенных под стражу по исполнению соответствующих решений органов уголовного судопроизвод­ства.

К поднадзорным прокурорам органам и учреждениям, осу­ществляющим указанные функции, относятся:

1) исправительные учреждения уголовно-исполнительной сис­темы Министерства юстиции РФ (исправительные и воспитатель­ные колонии, тюрьмы, лечебные исправительные учреждения, ис­правительные центры и арестные дома);

2) уголовно-исполнительные инспекции органов внутренних дел;

3) дисциплинарные воинские части и гауптвахты воинских гар­низонов.

Значение и задачи этой отрасли прокурорского надзора опреде­ляются предметом, сформулированным в ст. 32 Закона о прокура­туре РФ. В предмет надзора входят:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержан­ных, предварительного заключения, исправительных и иных орга­нах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудитель­ного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством Российской Фе­дерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Приведенное законодательное определение предмета проку­рорского надзора подчеркивает особенности задач указанного на­правления деятельности прокуратуры. Прокуроры, прежде всего, должны проверять законность пребывания граждан в местах со­держания под стражей и других учреждениях, в которых они нахо­дятся вопреки их воле, в принудительном порядке.

Важной составляющей частью предмета прокурорского надзо­ра является соблюдение установленных федеральным законода­тельством прав и обязанностей задержанных и заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Каждая категория названных лиц обладает определен­ным кругом прав и должна выполнять возложенные на них законом обязанности, связанные с пребыванием в соответствующем уч­реждении.

Значение прокурорского надзора за исполнением законов ад­министрациями вышеназванных органов и учреждений определяется, прежде всего, тем, что в них (т.е. органах и учреждениях! находятся граждане, изолированные от общества, чья личная не­прикосновенность и другие права подвергнуты определенным ог­раничениям. Возможности этих граждан в отстаивании своих прав и законных интересов намного меньше по сравнению с возмож­ностями находящихся на свободе. А возможности нарушений прав этих граждан со стороны администрации органов и учреждений напротив, намного больше, чем лиц, находящихся на свободе.

В предмет прокурорского надзора входит соблюдение обязан­ностей осужденных, содержащихся под стражей, подозреваемых и обвиняемых и других лиц, т.е. прокуроры должны следить за тем, обеспечивает ли администрация учреждений выполнение содер­жащимися в них лицами своих обязанностей.

Структурным элементом предмета прокурорского надзора, оп­ределенного ст. 32 Закона о прокуратуре РФ, является соблюдение порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

Сложность задач, которые необходимо решать при осуществле­нии надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, обусловила наделение про­куроров обширными полномочиями, носящими властно-распоря­дительный характер. Их перечень содержится в ст. 33 Закона о прокуратуре РФ. Одни из этих полномочий позволяют прокурорам выявлять нарушения законов, их причины. К таким полномочиям относятся:

право посещать поднадзорные учреждения и органы;

опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужден­ных лиц и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, а также с оперативными мате­риалами;

проверять соответствие законодательству РФ приказов, распо­ряжений, постановлений администрации поднадзорных органов и учреждений;

требовать объяснений от должностных лиц.

К полномочиям прокурора по устранению выявленных наруше­ний законов и предупреждению возможности их совершения в Дальнейшей деятельности администрации поднадзорных органов и Учреждений относятся следующие:

немедленное освобождение своим постановлением каждого со­держащегося без законных оснований в учреждениях, исполняю­щих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению под стражу или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение[[21]](#footnote-21);

требование от администрации создания условий, обеспечивающих соблюдение прав задержанных, заключенных под стражу, °сужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного харак­тера;

внесение протестов и представлении;

отмена дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных; немедлен­ное освобождение их своим постановлением из штрафного изоля­тора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дис­циплинарного изолятора;

возбуждение уголовного дела или производства об администра­тивном правонарушении.

Постановления и требования прокурора относительно исполне­ния установленных законом порядка и условий содержания задер­жанных, заключенных под стражу, осужденных, 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 наказанию, не связан­ному с лишением свободы.

Актами прокурорского надзора в сфере надзора за исполнени­ем законов администрациями органов и учреждений, исполняю­щих наказание и назначаемые судом меры принудительного харак­тера, администрациями мест содержания задержанных и заклю­ченных под стражу являются:

1) письменные требования (относительно создания условии, обеспечивающих права лиц, возможность выполнения ими свой обязанностей, устранения выявленных нарушений закона и др.);

2) постановления (об освобождении из-под стражи, об отмене дисциплинарного взыскания, об освобождении из штрафного изолятора и др.);

3) протесты и представления, которые должны отвечать общим требованиям, установленным законом для этих средств прокурор­ского реагирования.

1. Юридический энциклопедический словарь. М. 1984 С.302. [↑](#footnote-ref-1)
2. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве” Журнал “Государство и право” 1998 № 5 С.81. [↑](#footnote-ref-2)
3. см., например, ст. 73 Мин­ской конвенции 1993 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. см., например, п. 2 ст. 1, ст. 4 Договора между Российской Федерацией и Эстонской Рес­публикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 26 января 1993 г. и др. [↑](#footnote-ref-4)
5. см., например, п. 3 ст. 2 Дого­вора об оказании правовой помощи между Российской Федера­цией и Республикой Молдова ( СЗ РФ. 1995. № 20. Ст. 1766. [↑](#footnote-ref-5)
6. ' СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3185. [↑](#footnote-ref-6)
7. (№ 34, 1997) [↑](#footnote-ref-7)
8. Порядок и условия осуществления защиты определяются федеральным законом «О государственной защите судей, долж­ностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [↑](#footnote-ref-8)
9. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 утвержден Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. [↑](#footnote-ref-9)
10. ст. 4 Закона о прокуратуре РФ [↑](#footnote-ref-10)
11. Постанов­ление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О не­которых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявле­ниям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону». [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 г.; Федеральный закон «О выборах Президента Российской федерации» от 17 мая 1995 г.; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской федерация» от 6 декабря 1994 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 14 ап­реля 1995 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов и уличных шествий, демонстраций и пикетирования». [↑](#footnote-ref-14)
15. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 892. [↑](#footnote-ref-15)
16. СЗ РФ. 1995. №33. Ст.3349 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ст. 10 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269. [↑](#footnote-ref-17)
18. В ред. Федерального закона от 17 декабря 1995 г. «О внесении изменении и дополнений в Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // СЗ РФ. 1995. № Ст. 4973. [↑](#footnote-ref-18)
19. Приказ Генерального прокурора РФ № 48 от 9 августа 1996 г, «Об организации надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [↑](#footnote-ref-19)
20. Статья 117 УПК РСФСР [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 В соответствии с п.2 ст.33 Закона о прокуратуре РФ указанное постановление имеет право вынести не только прокурор, но и его заместитель. [↑](#footnote-ref-21)