

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	5
Тема 1. Содержание и система курса «Прокурорский надзор» .....	7
Тема 2. Создание и основные этапы развития российской прокуратуры, эволюция ее полномочий .....	23
Тема 3. Особое место прокуратуры в системе органов государства .....	26
Тема 4. Законодательное регулирование прокурорского надзора .....	29
Тема 5. Принципы организации и деятельности прокуратуры .....	31
Тема 6. Построение прокурорской системы .....	36
Тема 7. Генеральная прокуратура Российской Федерации и прокуратуры субъектов Федерации. Разграничение компетенции .....	38
Тема 8. Прокуратура города (района) – основное звено прокурорской системы. Специализированные прокуратуры.....	41
Тема 9. Функции и направления деятельности органов прокуратуры .....	43
Тема 10. Организация работы и управления в органах прокуратуры .....	44
Тема 11. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	46
Тема 12. Правовые средства прокурорского надзора .....	59
Тема 13. Надзор за соблюдением законов о несовершеннолетних.....	67
Тема 14. Надзор за исполнением законов судебными приставами.....	78
Тема 15. Участие прокурора в сфере административного преследования.....	85
Тема 16. Защита прав субъектов предпринимательской деятельности и деятельность прокуратуры по реализации положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».....	93
Тема 17. Надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции .....	100
Тема 18. Осуществление прокуратурой функции уголовного преследования в ходе досудебного производства.....	107

Тема 19. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью, дознанием и предварительным расследованием преступлений.....	113
Тема 20. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами: поддержание государственного обвинения и обеспечение законного, обоснованного и справедливого приговора или иного судебного решения .....	121
Тема 21. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве .....	128
Тема 22. Обеспечение прокурорского участия в арбитражном процессе.....	136
Тема 23. Надзор за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний .....	141
Тема 24. Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений .....	149
Тема 25. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности.....	154
Тема 26. Взаимодействие прокуратуры с федеральными органами законодательной и исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.....	160
Тема 27. Ведение государственной статистической отчетности органами прокуратуры по регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, результатов следственной работы и прокурорского надзора .....	169
Тема 28. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью .....	172
Тема 29. Прокурорские кадры, условия и особенности их службы .....	174
Тема 30. Международное сотрудничество прокуратуры.....	184
Заключение .....	192
Библиографический список.....	196
Ответы на вопросы контролирующих материалов .....	223

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий практикум предназначен для организации и проведения семинарских и практических занятий по учебной дисциплине «Прокурорский надзор». Структура практикума соответствует рекомендованным для юридических вузов учебникам. Содержание практикума отражает специфику деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и последние изменения, произошедшие в федеральном законодательстве о прокуратуре.

Особенно важно подчеркнуть, что решение правовых ситуаций и тестов позволяет увязать теорию с практикой, способствует лучшему освоению студентами юридических вузов теоретического курса и более квалифицированной их подготовке к будущей практической работе.

Каждая тема разбита на подвопросы (тезисы), которые можно использовать в качестве плана при ответах на семинарских занятиях.

Кроме заданий (задач, ситуаций) в практикум включены тесты, позволяющие осуществить самопроверку по изученным темам (в конце практикума содержатся ответы на тесты) и использовать настоящее пособие при самостоятельной подготовке к практическим занятиям.

Издание также содержит описание разнообразных ситуаций, которым должно быть найдено правовое решение (или обоснование). При анализе задач необходимо исходить из того, что все фактические обстоятельства, изложенные в них, предполагаются установленными. Следует учитывать, что, поскольку содержание задач взято из реальной прокурорской практики, деятельность некоторых прокурорских работников, изложенная в условиях задач, не всегда является обоснованной и правильной. Также рекомендуется последовательно решать вопросы по схеме «от частного к общему», разбивая общий вопрос на подвопросы. Например, входит ли в компетенцию прокуратуры проведение именно этой проверки; обоснованно она проводилась и имелась ли информация о факте(ах) нарушения закона, требующего(их) прокурорского вмешательства; соблюдены ли пределы и границы надзорной деятельности; правильно ли организована сама проверка; соответствуют ли принятые меры установленным в законе правовым средствам воздействия; соразмерны ли они выявленным нарушениям закона; какова их специфика и т. д.

Особое внимание также необходимо обратить на обоснование, при этом не нужно ограничиваться лаконичными ответами, такими как «да» или «нет». Аргументы надо приводить по фактическим обстоятельствам, по применяемому в конкретном случае законодательству и ведомственной нормативной базе.

Неслучайно учебными программами вузов предусматривается изучение дисциплины «Прокурорский надзор» на старших курсах, когда

студенты уже владеют нормами гражданского, уголовного, трудового, административного и других отраслей права.

При подготовке настоящего практикума автор исходит из положения, что правильное применение полномочий прокуратуры позволит исключить дублирование в деятельности государственных институтов, направленной на поддержание законности, правопорядка, борьбу с преступными проявлениями и, как следствие, оптимизировать механизм государственного управления.

Знание теоретических основ организации, построения и деятельности прокуратуры, предмета, объектов и пределов надзора, компетенции прокурора и требований, предъявляемых к прокурорским работникам, недостаточно. Не секрет, что выпускник юридического вуза, поступив на прокурорскую службу, несмотря на имеющуюся в органах прокуратуры серьезную систему подготовки кадров и повышения их квалификации, буквально с первого дня начинает непосредственно выполнять свои служебные обязанности и применять предоставленные полномочия. При этом сразу сталкивается с трудностями, обусловленными вопросами, как на практике применить полученные в учебном заведении знания, с чего начать, как выстроить последовательность своих действий, чтобы они были достаточно результативными, как оценить добытые результаты труда, какой акт прокурорского реагирования избрать, чтобы его применение реально привело к устранению выявленного нарушения закона. В помощь молодым специалистам при решении правоприменительных задач и направлено настоящее учебно-методическое издание.

Знание положений прокурорского надзора необходимо не только будущим прокурорским работникам, но и судьям, адвокатам, сотрудникам полиции и других правоохранительных органов, государственным служащим органов власти и местного самоуправления и депутатам, юристам различных организаций и учреждений – всем тем, кто в процессе выполнения своих функциональных обязанностей взаимодействует с органами прокуратуры, а также простым гражданам, которые должны знать способы защиты и восстановления своих нарушенных прав и законных интересов, в том числе путем обращения в прокуратуру.

# ТЕМА 1. СОДЕРЖАНИЕ И СИСТЕМА КУРСА «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР»

## *Предмет, задачи и основные понятия курса*

Самостоятельность отрасли права прокурорский надзор. Нормативная база, предмет деятельности прокуратуры, собственный метод регулирования.

## *Содержание курса*

Значение курса для изучения системы функционирования государства и права, в познании особенностей прокурорского надзора в различных сферах государственного, экономического, социально-культурного и национального строительства, охране прав и законных интересов граждан, в обеспечении принципа социальной справедливости.

Понятие законности, ее роль в правовом государстве, значение прокурорского надзора для ее укрепления. Соблюдение законности – предмет прокурорского надзора.

Сущность прокурорского надзора как основного вида прокурорской деятельности, соотношение прокурорского надзора и государственного контроля за исполнением законов в Российской Федерации.

Курс «Прокурорский надзор» в системе смежных учебных и научных правовых дисциплин.

## ***Основные понятия курса***

Прокурорский надзор, как и любая научная или учебная дисциплина, оперирует совокупностью понятий для определения и раскрытия содержания организации и деятельности органов прокуратуры по выполнению возложенных на них задач, функций и полномочий. Единообразное определение и толкование этих понятий является необходимой теоретической основой для надлежащего изложения и восприятия учебного курса «Прокурорский надзор в Российской Федерации».

Одна группа понятий характеризует прокуратуру как государственно-правовой институт и расшифровывает ее организационную структуру. Это понятия: «прокуратура», «система прокуратуры», «прокурор», «прокурорский работник» и др.

Другая группа понятий раскрывает основное содержание деятельности органов прокуратуры. К этой группе относятся понятия: «функция прокуратуры», «прокурорский надзор», «предмет и объект прокурорского надзора», «акт прокурорского реагирования», «прокурорско-надзорные отношения», «компетенция прокурора», «тактика и методика прокурорского надзора» и др.

**Прокуратура РФ** – конституционная единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории страны законов, уголовное преследование и иные функции, направленные на достижение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, и входящих в нее научных и образовательных учреждений.

**Система прокуратуры** – это упорядоченная в соответствии с едиными принципами организации и деятельности совокупность федеральных органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение единой законности, правопорядка, государственности России.

**Орган прокуратуры** – составная часть системы прокуратуры, организованная в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации (территориальные прокуратуры) или в соответствии с построением производственных организационно-структурных и правовых отношений в различных сферах, не совпадающих с административно-территориальным делением (специализированные прокуратуры).

**Учреждение прокуратуры** – научно-исследовательский институт, институты повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры РФ, образовательные институты по подготовке прокурорских кадров, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами.

**Территориальные органы прокуратуры** – совокупность органов системы прокуратуры Российской Федерации, созданных в соответствии с административно-территориальным делением страны и обеспечивающих выполнение задач и функций прокуратуры на соответствующей территории.

Территориальными органами прокуратуры являются прокуратуры городов, районов, субъектов Российской Федерации другие территориальные прокуратуры, созданные в соответствии с административно-территориальным делением, принятым в субъектах Федерации (например, в Республике Саха (Якутия) – прокуратуры улусов, Республики Тыва – прокуратуры кожуунов и др.).

**Иерархическая (уровневая) компетенция органа прокуратуры** – совокупность полномочий (прав, обязанностей, ответственности) по осуществлению функций надзора за исполнением законов прокурорами органов прокуратуры, входящими в систему прокуратуры РФ. Иерархическая компетенция органа прокуратуры прежде всего состоит в том, что прокуроры обычно осуществляют надзор за исполнением законов на объектах, участвуют в рассмотрении дел судами соответствующего им и нижестоящего уровня.

Так, прокурор области (края) и подчиненный ему аппарат областной (краевой) прокуратуры, осуществляют свои полномочия в отношении объектов правоприменения, перечисленных в ст. 1, 21, 26, 29, 32 Закона о прокуратуре, областного (краевого) и нижестоящего (городского, районного) уровней. В силу централизованного характера системы прокуратуры РФ при определенных условиях и по полномочию Генерального прокурора РФ прокурорские работники, состоящие на службе в органах прокуратуры в субъектах Федерации, могут осуществлять прокурорские функции и в отношении федеральных органов власти и других субъектов правоприменения, на которые распространяется компетенция Генеральной прокуратуры РФ.

Особенности иерархической компетенции прокуроров регламентируются нормами уголовного, гражданского, арбитражного и административного процессуального законодательства.

Так, правом на обращение в Высший арбитражный суд РФ обладают Генеральный прокурор РФ или его заместитель, а в арбитражные суды субъектов Российской Федерации – прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель, приравненные к ним прокуроры и их заместители (п. 2 ст. 52 АПК РФ). При обнаружении нарушений, требующих прокурорского реагирования путем обращения с иском (заявлением) в арбитражный суд, прокуроры городов и районов подготавливают проект искового заявления и направляют его вместе со всеми необходимыми материалами вышестоящему прокурору. Эта особенность обусловлена тем, что на уровне городов и районов арбитражных судов не имеется, их построение начинается только с уровня областей, краев, республик в составе РФ.

**Специализированная прокуратура** – орган прокуратуры специализированного характера, входящий в систему прокуратуры Российской Федерации: военных, транспортных, природоохранных (экологических), за соблюдением законов в исправительных учреждениях и других, созданных на правах городской, районной или областной прокуратур, действующий в соответствующей специальной сфере правовых отношений в соответствии с установленной компетенцией. Систему органов военной прокуратуры возглавляет Главная военная прокуратура (ГВП), являющаяся структурным подразделением Генеральной прокуратуры РФ. ГВП возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор.

**Предметная (отраслевая) компетенция прокурора (органа прокуратуры)** – это сфера надзорной и иной функциональной специализации прокуроров, в которой в соответствии с установленным распределением обязанностей, в том числе и путем выделения в составе аппаратов органов прокуратуры определенных структурных подразделений, реализуются задачи прокуратуры по определенным видам (сферам) деятельности.

Предметную компетенцию имеют и военные, транспортные, природоохранные прокуратуры, а также прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Специализация таких прокуратур осуществляется в связи со специфическим предметом их надзорной и

иной функциональной деятельности в специальных сферах правовых отношений.

**Прокурор** – должностное лицо – государственный служащий государственной службы Российской Федерации, исполняющий обязанности по государственной должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры, обладающий полномочиями по осуществлению возложенных на прокуратуру функций и задач в соответствии с установленной компетенцией.

**Генеральный прокурор Российской Федерации** – высшее должностное лицо федеральной государственной службы не моложе 35 лет, отвечающее требованиям установленным п.п. 1 и 2 ст. 401 Закона о прокуратуре и которое возглавляет систему прокуратуры Российской Федерации и руководит ею, наделено всей полнотой полномочий по выполнению функций и задач, возложенных на прокуратуру в целом и несет ответственность за их выполнение. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от нее Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ на срок полномочий 5 лет. При назначении на должность Генеральный прокурор РФ в установленном порядке принимает присягу.

**Исключительная компетенция Генерального прокурора РФ** – совокупность установленных Конституцией РФ, федеральными законами прав и обязанностей Генерального прокурора РФ по выполнению возложенных на прокуратуру РФ функций, а также по руководству прокурорской системой, которые могут быть осуществлены только данным должностным лицом либо лицом, исполняющим его обязанности в установленном законом порядке. К числу таких полномочий отнесены: издание приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций, обязательных для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры; приведение в соответствие с действующим законодательством нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и Следственного комитета РФ; представление доклада о состоянии законности и правопорядка в РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ; образование, реорганизация, ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции, установление штатов и структуры Генеральной прокуратуры РФ и подчиненных органов и учреждений прокуратуры; внесение представлений Президенту РФ о назначении на должность и об освобождении от должности своего первого заместителя и заместителей, прокуроров субъектов РФ по согласованию с субъектом РФ и в порядке, установленном последним, иных приравненных к прокурорам субъектов РФ прокуроров – военных и специализированных (по которым не требуется такое согласование); назначение на должность и освобождение от нее директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокура-



туры РФ и их заместителей, прокуроров городов и районов, прокуроров специализированных прокуратур; и ряд других.

**Генеральная прокуратура Российской Федерации** – орган прокуратуры Российской Федерации, представляющий собой аппарат Генерального прокурора РФ, возглавляющего систему прокуратуры Российской Федерации, который, помимо руководства системой прокуратуры РФ, с помощью этого аппарата выполняет надзорные и другие полномочия прокуратуры на федеральном уровне.

**Нормативные правовые акты прокуратуры Российской Федерации** – совокупность нормативных приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, принятых ими в соответствии с федеральными законами и установленной для них иерархической (уровневой) и предметной компетенцией, регулирующих вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ или ее соответствующих составных частей и порядок реализации мер материального и социального обеспечения всех работников органов и учреждений прокуратуры и обязательных для исполнения в системе прокуратуры РФ.

Генеральный прокурор РФ издает также указания по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, обязательные для соблюдения всеми органами дознания, независимо от их ведомственной принадлежности (ст. 30 Закона о прокуратуре). При этом имеются в виду указания, нормами которых формируется конкретный механизм реализации тех или иных законов, где отдельные положения сформулированы в общем виде, для устранения разночтений и предотвращения принятия несоответствующих закону решений в правоприменительной практике деятельности дознания. Также Генеральный прокурор РФ координирует деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел (полиции), федеральной службы безопасности, по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенной службы и других правоохранительных органов (ст. 8 Закона о прокуратуре). Органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном Генеральным прокурором РФ (ст. 9.1 Закона о прокуратуре). Кроме того, приказы Генерального прокурора РФ по вопросам государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора – обязательны для органов государственной власти (ст. 51 Закона о прокуратуре).

**Прокуроры субъектов Российской Федерации** (республик в составе РФ, краев и областей, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры) – это должностные лица органов прокуратуры, которые соответствуют требованиям, установленным п.п. 1 и 2 ст. 401 Закона о прокуратуре, достигшие 30-летнего возраста и имеющие стаж прокурорской службы не менее 7 лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, предусматривающих присвоение классных чинов, которые назначаются на должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ на срок полномочий 5 лет по согласованию с субъектами РФ (за исключением специализированных и приравненных к ним прокуроров), в порядке, установленном субъектом РФ, и наделенные полномочиями по руководству подчиненными прокуратурами в целях осуществления возложенных функций и задач в соответствии с установленной компетенцией. Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ без всяких согласований с субъектом РФ, наделены всей полнотой компетенции на вверенной территории в рамках административного деления Российской Федерации; издают обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками приказы, указания, распоряжения, вносят изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ. Все сотрудники прокуратур субъектов РФ (за исключением заместителей прокуроров субъектов РФ) и городских, районных, специализированных прокуратур (за исключением горрайспецпрокуроров) назначаются на должности и освобождаются от должностей прокурорами субъектов РФ.

Указанные в п. 1 и 2 ст. 401 требования, которым должны соответствовать прокуроры субъектов РФ, являются общими для всех прокурорских работников. Это требования к: российскому гражданству; высшему юридическому образованию, полученному в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющим государственную аккредитацию; наличию необходимых профессиональных и моральных качеств, согласия на процедуру оформления допуска к государственной тайне – когда служба связана с использованием таких сведений; способности по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности; отсутствию судимости ограничения дееспособности и судебного запрета занимать государственные должности государственной службы; соподчиненности с близкими родственниками.

Вместе с тем прокуроры субъектов РФ должны иметь повышенный возрастной и профессиональный ценз. Кандидатуры для назначения представляются из числа наиболее подготовленных работников, способных преодолевать сложившиеся в работе стереотипы и штампы, обладающих

навыками руководства, умением организовывать и направлять деятельность коллектива, правильно решать стоящие перед органами прокуратуры задачи и острые проблемы, находить и применять эффективные формы влияния на укрепление законности и правопорядка, настойчиво и последовательно добиваться конкретных результатов.

Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним аттестуются на соответствие занимаемой должности Высшей аттестационной комиссией Генеральной прокуратуры РФ, в свою очередь организуют аттестование подчиненных им работников, включая горрайспецпрокуроров (за исключением своих заместителей). Генеральным прокурором РФ прокурорам РФ делегированы полномочия по применению мер поощрения и дисциплинарного взыскания (за исключением увольнения) в отношении прокуроров городов и районов, специализированных прокуроров. В отношении подчиненных работников, принимаемых на должности прокурорами субъектов РФ, поощрение и привлечение к дисциплинарной ответственности применяется в полном объеме.

Прокурор субъекта РФ освобождается от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ. Последний на основании результатов аттестации прокуроров РФ вправе обратиться к Президенту РФ с представлением о продлении их полномочий сроком до 5 лет.

На прокуроров субъектов РФ распространяются основания прекращения службы в органах и учреждениях прокуратуры, указанные в ст. 43 Закона о прокуратуре, особый порядок привлечения к уголовной и административной ответственности (ст. 42 Закона), материальное и социальное обеспечение (ст. 44 Закона), меры правовой защиты и социальной поддержки (ст. 45 Закона).

**Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры** – это должностные лица органов прокуратуры, соответствующие указанным для всех прокурорских работников требованиям п. 1 и 2 ст. 401 Закона о прокуратуре, достигшие 27-летнего возраста и имеющие стаж службы не менее 5 лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, предусматривающих присвоение классовых чинов (Генеральный прокурор РФ на эти должности может назначать лиц в порядке исключения и без соблюдения возрастного и профессионального ценза, если имеется стаж службы не менее 5 лет в органах государственной власти на должностях, требующих высшего юридического образования), которые назначаются на должности Генеральным прокурором РФ на срок полномочий 5 лет, наделенные полномочиями по руководству горрайспецпрокуратурами в целях выполнения возложенных функций и задач в соответствии с установленной компетенцией. Генеральный прокурор РФ на основании результатов аттестации прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров вправе продлить их полномочия на срок до 5 лет.

Прокуроры городов и районов, приравненные к ним прокуроры возглавляют соответствующие прокуратуры, руководят их деятельностью и самостоятельны в решении полномочных вопросов. Они подчинены и подотчетны прокурору соответствующего субъекта РФ и Генеральному прокурору РФ.

Причем при назначении на должности горрайспецпрокуроров Генеральный прокурор РФ, в отличие от назначения прокуроров субъектов РФ, не согласовывает их назначение с органами государственной власти субъектов РФ или муниципальными образованиями. Местное законодательство, принятое в соответствии с полномочиями, представленными субъектам РФ Конституцией, ни в коей мере не может по-другому регламентировать деятельность органов прокуратуры или изменять их статус.

Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры представляют собой основное звено прокурорской системы.

К компетенции прокуроров городов и районов относится право назначать на должности и освобождать от них работников вверенной прокуратуры, не являющихся прокурорскими работниками и выполняющих обеспечивающие функции (делопроизводители, водители).

По решению Генерального прокурора РФ в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы (ст. 16 Закона о прокуратуре). Прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях (ст. 19 Закона о прокуратуре).

**Структурное подразделение органа прокуратуры** – составная часть органа прокуратуры, имеющая внутреннюю организационную структуру, созданная для организационного обеспечения наиболее актуальных и постоянных приоритетов деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов, выполнения других функций и направлений деятельности. В качестве структурного подразделения органа прокуратуры выделяются отделы, управления (главные управления), а также иные подразделения, создаваемые на правах отдела, управления. Главные управления имеются в составе Генеральной прокуратуры РФ; отделы и управления – в Генеральной прокуратуре РФ, а также в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах. В небольших прокуратурах субъектов РФ с учетом невозможности по численности создания отделов и управлений устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора.

**Прокурор отдела (управления)** – должностное лицо аппарата соответствующего прокурора (Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров – руководителей соответствующих прокуратур, в отдельных случаях – прокуроров крупных городов), выполняющее задачи,

функции и полномочия, возложенные законом на прокуратуру в целом, в соответствии с принятой в данной прокуратуре структурой аппарата и их функциональной (отраслевой) и иерархической компетенцией, определяемой федеральными законами, правовыми актами Генерального прокурора РФ и нижестоящих прокуроров.

**Прокурорские работники** – прокуроры, научные и педагогические работники органов и учреждений прокуратуры, которым в соответствии с их должностями и стажем работы пожизненно присвоены классные чины. Иногда понятие «прокурорский работник» определяется как работник органа или учреждения прокуратуры, имеющий классный чин или воинское звание применительно к органам и учреждениям военной прокуратуры, но выполняющий функциональные обязанности, не связанные с надзором и другой оперативной деятельностью. К ним относятся научные и педагогические работники научных и образовательных учреждений Генеральной прокуратуры РФ и некоторые другие категории работников, осуществляющие финансовое, хозяйственное, делопроизводственное обеспечение и другие сопутствующие участки деятельности.

**Классный чин** – квалификационная характеристика работника органа или учреждения прокуратуры, выраженная в присвоении ему в установленном законом порядке квалификационного звания работника юстиции определенного класса в соответствии с занимаемой должностью, уровнем образования, опытом, стажем службы, сложностью, напряженностью и результатами деятельности. Законом предусмотрено исключительное полномочие Генерального прокурора РФ, который может в отдельных случаях присваивать классные чины и другим работникам. Порядок присваивания классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников, утверждаемым Президентом РФ.

**Аттестация** прокурорских работников – определение соответствия занимаемой должности, которое призвано способствовать совершенствованию деятельности органов и учреждений прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров; определению уровня профессиональной подготовки работников; повышению их ответственности за результаты служебной деятельности и укреплению трудовой дисциплины; созданию кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности; решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классных чинов. Порядок проведения аттестации установлен Генеральным прокурором РФ (ст. 41 Закона о прокуратуре). Аттестация проводится не реже одного раза в 5 лет специально создаваемыми в органах прокуратуры аттестационными комиссиями, выводы которых утверждаются соответствующими руководителями прокуратур. Первичной аттестации по общему правилу подлежат прокурорские работники, имеющие соответствующее образование и стаж службы в занимаемой должности не менее 6 месяцев.

**Функция прокуратуры** – такой вид ее деятельности, который определяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах; характеризуется определенным предметом ведения; направлен на решение этих задач и требует использования присущих этому виду деятельности полномочий и правовых средств. Функциями прокуратуры являются: прокурорский надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законностью правовых актов; уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, судебными приставами; координация правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью; участие в уголовном, гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве (рассмотрение дел судами); в правотворческой деятельности.

**Прокурорский надзор** – это вид деятельности специально уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой от имени Российской Федерации в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их реализации и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в правовой науке термин «прокурорский надзор» используется как собирательное понятие, характеризующее также соответствующую отрасль правовой науки. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки означает сумму знаний о законодательстве, регулирующем деятельность прокуроров по осуществлению надзора, о формах, средствах и методах его осуществления, закономерностях развития общественных отношений в сфере надзора и т. д. Как отрасль науки прокурорский надзор тесно связан с такими самостоятельными отраслями юридической науки, как уголовный, гражданский и арбитражный процесс, криминалистика и рядом других.

Этот термин применяется и для обозначения соответствующей учебной дисциплины в учреждениях профессионального образования. Прокурорский надзор как учебная дисциплина – часть образовательных программ высших и средних учебных заведений. По содержанию и структуре учебная дисциплина прокурорский надзор делится на общую и особенную части. В общей части рассматриваются вопросы о задачах и принципах прокурорского надзора, о системе органов прокуратуры, полномочиях прокуроров и т. д. Содержанием же особенной части являются особенности осуществления прокурорского надзора в отдельных направ-

лениях, специфика реагирования прокурора на различные виды правонарушений, условия и порядок прохождения прокурорской службы и т. д.

**Объект прокурорского надзора** состоит в совокупности юридических и физических лиц, органов власти и хозяйствования, на которые распространяется компетенция прокуратуры. В общем виде объект прокурорского надзора определяется как совокупность федеральных органов исполнительной власти и Следственного комитета РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органов управления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Прокурор осуществляет надзор за исполнением (соблюдением) законов названными субъектами правоприменения – объектами надзора, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

При установлении несоответствия закону правовых актов, издаваемых органами, на которые не распространяется надзорная компетенция прокуратуры, законом предусмотрены иные, ненадзорные механизмы взаимодействия. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре). О недостатках правоприменительной практики, связанных с несовершенством законов, Генеральный прокурор РФ указывает в ежегодном докладе о состоянии законности и правопорядка, который он представляет Федеральному Собранию Российской Федерации и Президенту Российской Федерации (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре).

Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Закона о прокуратуре).

**Субъект прокурорского надзора** при осуществлении функции прокуратуры – это должностное лицо органа прокуратуры, действующее в соответствии со своей компетенцией в целях осуществления надзорных полномочий и выполнения возложенных задач по основаниям и в порядке, установленным законом. При этом в ряде случаев для соответствующих видов процессуальных отношений не имеет значения, какую конкретно должность в данном органе прокуратуры занимает то или иное лицо. В силу централизации прокуратуры как единой федеральной системы вышестоящий прокурор в рамках своей компетенции может делегировать

подчиненному работнику любые надзорные полномочия для выполнения своих функций – за исключением прямо предусмотренных законом конкретных полномочий, которые он обязан выполнять лично.

Именно поэтому для целей уголовно-процессуальной деятельности под понятием «прокурор» понимается Генеральный прокурор, его заместители и помощники, подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники, прокуроры отделов и управлений прокуратур, действующие в пределах своей компетенции. И только в случаях, когда выполнение тех или иных надзорных процессуальных действий и решений возложено на прокурора определенного уровня и должности, имеется в виду только конкретное должностное лицо (прокурор города (района), субъекта Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации).

Субъектом прокурорского надзора не могут выступать юридические или физические (должностные) лица, исполнение законов которыми проверяется прокурором (например, органы контроля и их должностные лица). Они могут быть субъектами прокурорско-надзорных правоотношений наряду с прокурором.

**Прокурорские правоотношения** – отношения между прокурорами и другими субъектами правоприменения, возникающие в процессе осуществления прокурорами возложенных на них функций, полномочий и правовых средств их реализации. При этом выделяются прокурорско-надзорные, прокурорские уголовно-процессуальные, административно-процессуальные, гражданско-процессуальные и арбитражно-процессуальные правоотношения. Различные виды прокурорских правоотношений, основания их возникновения, реализации и прекращения, иные их признаки и атрибуты с различной полнотой урегулированы в соответствующем отраслевом процессуальном законодательстве. Отдельную самостоятельную группу составляют организационно-управленческие правоотношения, возникающие и реализующиеся внутри системы прокуратуры РФ в связи с необходимостью создания и поддержания в оптимальном состоянии организационных, информационных и иных условий, необходимых для обеспечения надлежащего исполнения возложенных на прокуратуру задач, надзорных и других функций. Организационно-управленческие правоотношения регулируются Конституцией РФ (ст. 129), Законом о прокуратуре, нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ.

**Предметом прокурорского надзора** в общем виде является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров. Предмет надзора еще более конкретизируется в зависимости от сферы деятельности и возникающих при этом правоотношений. Так, это происходит при осуществлении надзора за исполнением законов орга-



нами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Здесь предметом надзора является соблюдение прав и свобод гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых этими органами. Предмет надзора свои особенности имеет и в других сферах деятельности и возникающих при этом правоотношениях.

**Полномочия прокурора** – определенная федеральными законами и нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ совокупность прав и обязанностей прокурора по выполнению возложенных задач и функций.

Под **средствами прокурорского надзора** в теории прокурорского надзора принято понимать предусмотренные законами действия и правовые акты, с помощью которых реализуются полномочия прокуроров.

По цели средства прокурорского надзора классифицируются на следующие группы, направленные на: 1) выявление нарушений законов; 2) устранение выявленных нарушений законов, причин и условий им способствующих, привлечение к ответственности допустивших нарушение закона должностных лиц, обеспечение возмещения ущерба, причиненного нарушениями; 3) предупреждение нарушений законов.

К правовым средствам, ориентированным на выявление нарушений законов, относится реализация прав: по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственного вхождения на территории и помещения проверяемых организаций и ведомств; требовать от руководителей поднадзорных органов, учреждений, их должностных лиц представления для проверки необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для оказания помощи в проверках, проведении ревизий и аудиторских проверок; вызывать должностных лиц для дачи объяснений по вопросам, имеющим значение для обнаружения случаев нарушения закона; опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных 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.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, по участию в судебном рассмотрении дел определяются процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Причем должностные лица поднадзорных органов и учреждений обязаны приступить к выполнению требований прокурора незамедлительно.

Правовыми средствами, направленными на устранение выявленных нарушений законов и привлечение виновных к предусмотренной ответственности, служат: принесение протестов на незаконные правовые акты; внесение представлений об устранении нарушений закона и обстоятельств, способствовавших нарушениям, наказанию виновных должностных лиц; вынесение постановлений об уголовном преследовании; возбуждение производства об административном правонарушении; предъявление и поддержание в суде (в том числе арбитражном) иска в интересах граждан, неопределенного круга лиц, муниципального образования, субъекта РФ, Российской Федерации; оспаривание противоречивости федеральному законодательству правовых актов, изданных поднадзорными органами и их должностными лицами.

К правовым средствам, направленным на предупреждение нарушений закона относятся: объявление предостережения о недопустимости нарушения закона; опротестование незаконных правовых актов либо их оспаривание в суде тогда, когда действие этих актов ещё не привело к конкретным ущемлениям прав; превентивная часть внесенного представления об устранении нарушения закона, где органу или должностному лицу, допустившему нарушения, предписывается их не допускать в дальнейшем; исключение согласно требованию прокурора из нормативных правовых актов коррупциогенных факторов.

**Акт прокурорского надзора** – предусмотренное федеральными законами правовое средство реализации полномочий прокурора, используемых в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдения Конституции РФ и федеральных законов, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, и принятия мер к восстановлению нарушенной законности.

Актами прокурорского надзора являются:

- 1) протест (на несоответствующий закону правовой акт; на постановление по делу об административном правонарушении);
- 2) постановление (о возбуждении производства по делу об административном правонарушении; об освобождении незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, незаконно содержащихся в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещенных в психиатрическое учреждение; об освобождении из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора незаконно помещенных туда заключенных под стражу или осужденных; о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; об отмене незаконного или необоснованного постанов-

ления дознавателя; об изъятии уголовного дела у органа дознания и передачи его следователю; о передаче уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому; о возвращении уголовного дела следователю (дознавателю) для производства дополнительного расследования (дознания), изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых, для пересоставления обвинительного заключения (акта либо постановления) и устранения выявленных недостатков; и другие, установленные УПК РФ;

3) представление (об устранении нарушений законодательства в различных сферах правовых отношений причин и условий, им способствовавших, принятия мер в целях недопущения подобных нарушений в дальнейшем и привлечения к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц);

4) заявление прокурора в суд о признании правового акта противоречащим закону полностью или в части; в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в случаях, когда гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может самостоятельно обратиться в суд (указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними; семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение, право на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охрану здоровья, включая медицинскую помощь; право на благоприятную окружающую среду, образование); с иском в Арбитражный суд о признании недействительными сделок, применении последствий недействительности ничтожной сделок, совершенных органами государственной власти РФ, а также субъектов РФ, местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале которых есть доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований; с заявлением об оспаривании правовых актов указанных органов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях должностным лицам, руководителям общественных (религиозных) объединений направляется предостережение о недопустимости нарушения закона. В этом случае акт прокурорского надзора применяется тогда, когда нарушение закона еще не допущено, но может произойти в дальнейшем.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов по методике, определенной Правительством РФ, в орган, организацию

либо должностному лицу, которые издали этот акт, прокурор вносит требование об его изменении с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

**Тактика прокурорского надзора** – основанная на изучении и научном обобщении практики деятельности органов прокуратуры совокупность приемов, обеспечивающих в условиях конкретной надзорной ситуации выбор целесообразной организации деятельности органа прокуратуры в целом и порядка осуществления отдельных действий прокурора по выявлению и устранению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

**Общая методика прокурорского надзора** – научно обоснованная система апробированных и выверенных методов, приемов и технических средств, направленных на эффективное применение полномочий прокурора в целях установления, проверки нарушений законов, принятия мер к их устранению.

**Частная методика прокурорского надзора** характеризуется использованием прокурором имеющихся возможностей применительно к конкретным сферам правовых отношений, иерархическому уровню объектов надзора, видам деятельности, в процессе которых допускаются правонарушения, требующие прокурорского вмешательства путем их индивидуализации и учета особенностей факторов, обуславливающих специфику правонарушений и деятельности прокурора по восстановлению нарушенной законности.

## ТЕМА 2. СОЗДАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ, ЭВОЛЮЦИЯ ЕЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Государственные реформы Петра I в России. Зарубежные прообразы российской прокуратуры и исторические предпосылки ее создания. Французская модель прокуратуры. Учреждение 12 января 1722 г. прокуратуры в Российской Империи. Наделение прокуратуры императивными полномочиями. Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора». П. И. Ягужинский – первый генерал-прокурор, «око государево» и «стряпчий о делах государственных».

Прокуратура при преемниках Петра I.

Период упадка прокуратуры при императрице Екатерине I и императоре Петре II.

Возрождение института прокуратуры при императрице Анне Иоанновне. Назначение прокуроров «в губернии» в начале 1731 г.

Попытка императрицы Елизаветы Петровны своим Указом от 12 декабря 1741 г. восстановить статус «петровский» прокуратуры.

Роль Екатерины II в развитии прокуратуры. Превращение прокуратуры в высший орган управления общей компетенции, «лучшее украшение Екатерининских учреждений». Усиление правового положения губернских прокуроров по «Учреждению для управления губерний» 1775 г.

Ослабление значения прокуратуры в период царствования Павла I.

Манифест Александра I от 08 сентября 1802 г., совместивший должность генерал-прокурора и министра юстиции.

Прокуратура после реформ М. М. Сперанского. Свод законов 1832 г.

Прокуратура в период правления Александра II. Общие губернские уложения 1857 г. «Основные положения о прокуратуре» 1862 г. Зарубежные «корни» судебной реформы 1864 г. и российские традиции. Учреждение судебных установлений от 29 ноября 1864 г., Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Реформирование и сужение функций прокуратуры. Представление генерал-прокурора Д. Н. Замятина о ликвидации местного прокурорского надзора.

Упразднение большевиками прокуратуры в 1917 г. Органы контроля и надзора в период с 1917 по 1922 г. Необходимость восстановления прокурорского надзора. Положение о прокурорском надзоре, принятое ВЦИК РСФСР 28 мая 1922 г.

Учреждение постановлением ВЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. прокуратуры СССР, ее функции и структура.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)