



СИБИРСКИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

SIBERIAN
FEDERAL
UNIVERSITY



ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР: ОБЩИЕ И МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Сибирский федеральный университет

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР:
ОБЩИЕ И МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Учебное пособие

Красноярск
СФУ
2024

УДК 347.933.5(07)
ББК 67.72-91я73
П808

К о л л е к т и в а в т о р о в :

Л. В. Майорова (отв. ред.), А. Д. Назаров (общ. ред.),
И. И. Писаревский (науч. ред.) Е. А. Дубынин, И. Г. Иванова

Р е ц е н з е н т ы :

А. Е. Ирбеткин, советник юстиции, начальник отдела организационного обеспечения и контроля прокуратуры Красноярского края;

Л. Л. Абрамова, кандидат юридических наук, полковник полиции, врио начальника кафедры уголовного процесса Сибирского юридического института МВД России

П808 Прокурорский надзор: общие и межотраслевые проблемы реализации : учеб. пособие / Л. В. Майорова, А. Д. Назаров, И. И. Писаревский [и др.]. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2024. – 212 с.
ISBN 978-5-7638-4830-4

Рассмотрена система органов прокуратуры России в своем историческом развитии с 1990-х годов и по настоящее время, даны основные положения о прокурорском надзоре, показаны некоторые специализированные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Предназначено для студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры юридических вузов, а также практикующих юристов.

Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 347.933.5(07)
ББК 67.72-91я73

ISBN 978-5-7638-4830-4

© Сибирский федеральный университет, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	7
1. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ.....	13
1.1. Система прокуратуры на основе первоначальных редакций Закона о прокуратуре РФ 1992 года	14
1.2. Система прокуратуры на основе первоначальной редакции Конституции РФ и Закона о прокуратуре РФ в редакции 1995 года	16
1.3. Система прокуратуры после конституционно-правовой реформы 2014 года.....	18
1.4. Система прокуратуры после конституционно-правовой реформы 2020 года.....	20
2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ. ОБЩИЙ НАДЗОР.....	24
2.1. Понятие прокурорского надзора и его сущностная характеристика.....	24
2.2. Меры (акты) прокурорского реагирования.....	29
2.3. Прокурорская проверка.....	41
2.4. Надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов (общий надзор)	50
3. ОСНОВНЫЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ.....	56
3.1. Полномочия прокурора в сфере уголовной юстиции	56
3.2. Полномочия прокуратуры в сфере административной юрисдикции	75
3.3. Участие прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах.....	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	92
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	93

ПРИЛОЖЕНИЯ	107
Приложение 1. Письмо В. И. Ленина «О двойном подчинении и законности»	107
Комментарий к приложению 1	109
Приложение 2. Из практики прокурорского надзора в Красноярском крае за соблюдением законодательства об административных правонарушениях (на примере обзора за 1-е полугодие 2022 года).....	110
Комментарий к приложению 2	113
Приложение 3. Рекомендации прокурорским работникам при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия	115
Комментарий к приложению 3	124
Приложение 4. История развития пенитенциарной системы России и Красноярского края. Уголовно-исполнительное право, предмет и метод правового регулирования. Прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний	125
Комментарий к приложению 4	137
Приложение 5. Особенности организации надзорной деятельности Прокуратуры Красноярского края за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности в условиях неблагоприятных внешнеэкономических факторов	139
Комментарий к приложению 5	145
Приложение 6. Участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессе	147
Комментарий к приложению 6	178
Приложение 7. Деятельность прокуратуры в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети интернет	181
Комментарий к приложению 7	184
Приложение 8. Некоторые вопросы представления доказательств при рассмотрении уголовных дел в суде с участием присяжных заседателей	186
Комментарий к приложению 8	208

ПРЕДИСЛОВИЕ

На протяжении уже многих лет в октябре доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ЮИ СФУ, кандидат юридических наук, доцент, член Научно-консультативного совета прокуратуры Красноярского края Л. В. Майорова в процессе изучения студентами 4-го курса «Прокурорского надзора» организует участие работников прокуратуры на занятиях со студентами.

Прокуратура Красноярского края, имея Соглашение о сотрудничестве с Юридическим институтом СФУ, придает важное значение подготовке будущих прокурорских работников. В организации и проведении учебно-практических сборов для студентов принимает также участие преподаватель прокурорского надзора – доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ЮИ СФУ, кандидат юридических наук И. И. Писаревский.

Перед студентами выступают специалисты профильных управлений и отделов прокуратуры Красноярского края, которые рассказывают о полномочиях прокурора в уголовном, арбитражном, гражданском и административном процессах, об осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей и др.

Студенты с интересом воспринимают темы о деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети интернет, о противодействии коррупции и др.

Всегда интересны студентам выступления прокуроров отдела государственных обвинителей уголовно-судебного управления, которые на ярких примерах из практики и очень доступно рассказывают об особенностях поддержания государственного обвинения, в том числе в суде с участием присяжных заседателей¹.

Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты прав и свобод граждан, особенности надзора за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования – очень интересные и важные темы для студентов. Эмоциональный отклик вызывают у студентов выступления прокуроров отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

Выступления прокуроров отдела по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний всегда сопровождаются уникальным видеорядом о жизни «по ту сторону забора». Кстати, спецпрокуроры высоко оценивают

¹ Подробнее см.: прил. 8.

работу преподавателей и студентов ЮИ СФУ в пенитенциарных учреждениях края в рамках реализации социально значимого проекта «Шаг навстречу», руководят которым заведующий и профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики СФУ, доктор юридических наук А. Д. Назаров и заведующая отделением социальной работы СФУ, член Общественной наблюдательной комиссии Красноярского края Н. А. Никитина.

Следует сказать слова благодарности работникам прокуратуры, которые на постоянной основе вовлечены в сотрудничество с ЮИ СФУ. Всегда приятно видеть в качестве тренеров на этих учебно-практических сборах прокуроров (уже опытных правоохранителей) выпускников нашего Института. Важно и то, что наши студенты бакалавриата (3–4-й курсы) и магистратуры с удовольствием работают в качестве общественных помощников прокуроров – этот проект уже много лет успешно реализует кафедра уголовного процесса и криминалистики.

Наши работодатели – прокуратура Красноярского края – готовы и в дальнейшем расширять горизонты полезного сотрудничества с Юридическим институтом СФУ в деле качественной подготовки кадров для своей системы.

ВВЕДЕНИЕ

Точкой отсчета появления в Российском государстве прокурорской власти служит известный Указ Петра I от 12 января 1722 года. Возникает институт надзора, получивший французское название, который включил в себя отдельные элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов, немецких фискалов, но во многом представляющий собой чисто русское изобретение. Прокуратура считалась «оком государевым». Первым Генерал-прокурором Российской империи стал сподвижник Петра I Павел Иванович Ягужинский.

Структурные очертания прокурорской вертикали власти были определены актом от 7 ноября 1775 года: Генерал-прокурор – губернский прокурор – губернский стряпчий – прокуроры и стряпчие при земских судах, губернском магистрате, верхней расправе – уездный стряпчий. Прокурорская власть сосредоточивалась на общем надзоре, а стряпчие (помощники прокуроров) отвечали за судебный надзор. Российским Генерал-прокурором был Министр юстиции Империи.

В ходе знаменитой судебной реформы 1864 года было определено, что для осуществления прокурорского надзора при судебных местах состоят обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи, а при окружных судах – особые прокуроры и их товарищи. И все они подчинялись Министру юстиции – Генерал-прокурору.

Устав уголовного судопроизводства 1864 года использовал термин «прокурорская власть» (см., к примеру, ст. 511 Устава). Прокуроры и товарищи осуществляли функции надзора и уголовного преследования: они возбуждали уголовные дела (ст. 297), но сами предварительное следствие не вели (ст. 278). В состязательном уголовном процессе прокуроры и их товарищи представляли сторону обвинения.

Декретом «О суде» от 24.11.1917 года были упразднены суды, институты судебных следователей и прокурорского надзора.

25 мая 1922 года был принят первый УПК РСФСР, в котором говорилось о прокурорах, действующих при судах для поддержания государственного обвинения. Прокуратура в России возрождалась в соответствии с установками В. И. Ленина, сформулированными им в историческом письме «О “двойном” подчинении и законности» («законность не может быть калужской или рязанской, она должна быть единой, всероссийской»).

Возрождение в России прокуратуры поставило на повестку дня и вопрос о прокурорской власти как высшем надзоре за точным и единообраз-

ным исполнением законов. 28 мая 1922 года был принят первый советский правовой акт, регулирующий организацию и деятельность прокуратуры, – Положение о прокурорском надзоре. Прокуратура учреждалась в составе Наркомата юстиции и имела право осуществлять общий надзор, наблюдение за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью ГПУ, поддерживать обвинение в суде и наблюдать за правильностью содержания заключенных под стражей.

С 1924 года в связи с образованием СССР прокуратура становится союзной, должность союзного прокурора называется «прокурор Верховного Суда СССР», но в республиках Союза прокуратура пока по-прежнему в составе Наркоматов юстиции. Союзная прокуратура впервые в законодательстве советского периода получает прокурорскую власть при осуществлении *общего надзора* за законностью, а также власть в области *судебного надзора*. В инструментарий прокурорской власти входят *уголовное преследование* и осуществление *надзора за предварительным следствием, поддержание обвинения в суде и надзор за исполнением приговоров*.

С 1926 года при прокурорах союзных республик (они же – наркомы юстиции или его заместители) стали состоять следователи по особо важным делам (с 1929 года следователи по особо важным делам состояли и при прокуроре Верховного суда СССР). Следственные участки появились и в низовых прокуратурах. Прокурорская власть усилилась следственной властью.

В 1933 году была учреждена Прокуратура СССР. Согласно Конституции СССР 1936 года в государстве была выстроена прокурорская вертикаль (территориальные, специализированные прокуратуры) и в соответствии со ст. 113 Основного Закона Прокурор СССР стал осуществлять *высший надзор* за соблюдением законности.

В годы Великой Отечественной войны прокурорская власть была настроена на осуществление деятельности органов прокуратуры в условиях военного положения, в том числе на собирание доказательств для изобличения военных преступников. Главным обвинителем на Нюрнбергском процессе выступал Прокурор СССР Роман Андреевич Руденко.

С 1946 года Прокурор СССР стал Генеральным прокурором СССР (первый Генеральный прокурор СССР – Роман Андреевич Руденко), а в 1955 году Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР. Именно в этом Положении были четко обозначены классические отрасли прокурорского надзора: общий надзор, надзор за предварительным расследованием, надзор за судами и надзор за местами лишения свободы. А в 1979 году (после принятия Конституции СССР 1977 года, закрепившей право Генерального прокурора

СССР на законодательную инициативу) был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР», четко обозначивший все компоненты прокурорской власти в нашем государстве. Прокуратура получила действенные инструменты своей власти (прежде всего – внесение протестов и представлений, вынесение постановлений) в сфере общего надзора, надзора за дознанием и предварительным следствием (в этой сфере прокурорская власть по-прежнему оставалась усиленной также и следственной властью), надзора за судами, а также местами принудительного содержания граждан. Кроме того, прокурорская власть распространялась и на сферы борьбы с нарушениями законов об охране социалистической собственности, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными нарушениями и др. В последующем властное влияние прокуратуры стало распространяться и на вопросы обеспечения прав и законных интересов граждан.

Ввиду отсутствия в теории прокурорского надзора целостной концепции прокурорской власти термин «прокурорская власть» употребляется и в науке, и в практике нечасто. Более того, встречаются суждения о безвластности прокурорского надзора либо наличию у прокурора ограниченной власти. Пишут о безвластности актов прокурорского реагирования, особенно протестов, представлений, предостережений прокурора. Мы полагаем, что специфика прокурорской власти состоит в том, что акты прокурорского реагирования в обязательном порядке подлежат рассмотрению адресатами этих актов, в том числе и при участии в их рассмотрении прокурора. С учетом высокого авторитета прокуратуры как централизованной федеральной системы государственных органов и профессионального юридического обеспечения актов прокурорского реагирования прокурорская власть срабатывает по этим актам в подавляющем большинстве случаев. А такой акт прокурорского реагирования, как постановление прокурора, подкреплен еще и принудительной силой государства.

Известный советский правовед профессор Марк Юрьевич Рагинский справедливо высказался о том, что социальная природа прокурорского надзора определяется особым характером прокурорской власти, имеет существенные отличия от других видов государственной власти – представительной, административной и судебной. В надзоре за исполнением законов заключается специальное назначение прокуратуры, государственно-правовая сущность ее деятельности. Императивный характер прокурорской деятельности основан на методах убеждения и принуждения. При этом нужно учитывать одну очень важную и специфическую особенность прокурорской власти – ее диспозитивность, так как в прокурорско-надзорных правоотношениях принципу императивности прокурорских требований корреспондирует принцип диспозитивности их реализации поднадзорными субъектами (прокурор не вмешивается в оперативно-

хозяйственную деятельность этих субъектов, не указывает, каким образом устранять нарушения закона, как наказывать нарушителя закона и др.).

В связи с развалом СССР в 1991 году была упразднена Генеральная прокуратура СССР. В контексте принятой в 1991 году Концепции судебной реформы начались дискуссии об ограничении прокурорской власти. Стали озвучиваться идеи преобразования прокуратуры из многофункционального института в орган, осуществляющий лишь уголовное преследование. В 1992 году была создана Генеральная прокуратура РФ. Правовые основы деятельности российской прокуратуры были урегулированы Законом РФ 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации», а затем закреплены в Конституции РФ 1993 года. Прокуратура начала делиться своей властью. *Во-первых*, прокурорский надзор не стал называться высшим, а Генеральный прокурор утратил право на законодательную инициативу. *Во-вторых*, перестали говорить о прокурорском надзоре за судами – теперь прокурор лишь участвует в рассмотрении дел судами на стороне обвинения. Трансформировалась роль прокурора при осуществлении гражданского, арбитражного, административного судопроизводства. *В-третьих*, в арсенале инструментов прокурорской власти сужается применение протеста: в сфере уголовного судопроизводства этот инструмент исчезает вообще (правда, появляются новые – к примеру, требование об устранении нарушений Федерального законодательства).

Развитие Российской государственности действительно давало возможность не только для сужения прокурорской власти на определенных направлениях деятельности прокуратуры, но и ее расширения. Например, появление властных надзорных полномочий у прокуратуры за оперативно-розыскной деятельностью, деятельностью судебных приставов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и др.

90-е годы XX столетия знаменуются принятием широкого спектра кодифицированных, федеральных конституционных и федеральных законов. Законодатель, усиливая судебную власть, в УПК РФ определил место прокурора в состязательной модели уголовного судопроизводства, к сожалению, на стороне обвинения (как, впрочем, и следователя, дознавателя и их руководителей). В эти годы прокуратура существенно поделилась своими полномочиями с судебной властью: на досудебных стадиях уголовного процесса был введен судебный контроль. И теперь не прокурор стал санкционировать заключение под стражу и продление сроков содержания под стражей подозреваемого и обвиняемого, обыск, другие следственные и иные процессуальные действия, посягающие на охраняемые Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина, а суд. В этой связи с завидной периодичностью в среде ученых и практиков поднимается вопрос об институте следственных судей для досудебных стадий. В целом

судебный контроль на досудебных стадиях – это нормальная ситуация, корреспондирующая мировому правопорядку.

По Концепции судебной реформы в ходе реформирования прокурорской власти планировалось оставить ей часть полномочий и следственной власти, в частности право прокуроров присутствовать при проведении следственных действий и расследовать некоторые категории уголовных дел. А в части реформирования следственной власти шла дискуссия, сосредоточенная в основном вокруг трех позиций:

1) передать весь следственный аппарат прокуратуры в МВД (профессор Геннадий Федорович Горский и др.);

2) создать Следственный комитет при Правительстве РФ (профессор Ольга Викторовна Химичева и др.);

3) передать следственный аппарат в судебную систему (профессор Юрий Исаакович Стецовский и др.).

До 2007 года следственные подразделения органов прокуратуры входили в состав прокуратур. В 2007 году был создан Следственный комитет при Прокуратуре РФ как обособленное (пока еще не полностью самостоятельное) следственное ведомство. Это означало, что прокуратура начала утрачивать следственную власть, которая закончилась в 2010 году в связи с созданием самостоятельной федеральной структуры – Следственного комитета Российской Федерации.

Прокуратуре пришлось серьезно поделиться своей властью с руководителем следственного органа: от прокурора к данному ведомственному руководителю, осуществляющему ведомственный, в том числе и процессуальный, контроль за предварительным следствием, ушли знаковые процессуальные полномочия прокурора. К примеру, продление сроков предварительного следствия, дача письменных указаний по уголовным делам и др. Не стало у прокурора полномочий самостоятельно возбуждать и прекращать уголовные дела и уголовное преследование. Было время, когда прокурор не мог отменить постановления, вынесенные следователем, но затем прокурору вернули полномочие своим постановлением отменять незаконные и необоснованные постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждении уголовного дела, его прекращении или приостановлении.

Казалось бы, лишившись следственной власти, поделившись своими полномочиями с судебной властью (с судьями на досудебных стадиях) и с ведомственными контролерами в следственной власти, прокурорская власть ослабла. Но это вовсе не так. Еще на старте реформирования прокурорской власти в 2007 году первый и ныне состоящий на службе Председатель Следственного комитета РФ профессор Александр Иванович Бастрыкин очень точно сделал акцент на том, что *прокуратура не лишается надзорных*

функций, прокурор продолжает осуществлять прокурорский надзор за предварительным следствием, но меняется объем этого надзора.

О силе прокурорской власти в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности свидетельствует достаточно серьезный объем современных полномочий прокурора. К примеру, только прокурор *утверждает обвинительные заключения, акты, постановления* и все уголовные дела публичного и частнопубличного обвинения направляет в суд. У прокурора имеется полномочие *направлять уголовные дела на дополнительное расследование*, причем неограниченное количество раз. Истребовав уголовное дело от следователя и изучив его, прокурор может выставить *требование об устранении нарушений Федерального законодательства*. Широкий круг процессуальных полномочий у прокурора при осуществлении им прокурорского надзора за уголовными делами, расследуемыми по процедуре дознания.

Генезис прокурорской власти не завершен. Вряд ли какие-либо из перешедших от прокурора к суду полномочия будут переданы обратно в прокурорскую власть (особенно если будет введен институт следственного судьи), но некоторые полномочия от следственной власти для эффективного обеспечения уголовного преследования вполне могут быть возвращены обратно прокурору. К примеру, возбуждать и прекращать уголовные дела, продлять сроки предварительного расследования и др. В любом случае полнота прокурорской власти должна обеспечивать статус прокурора как надежного гаранта законности в государстве.

В первой главе пособия дана характеристика системы органов прокуратуры Российской Федерации с 1990-х годов и по настоящее время. Вторая глава повествует об общих положениях прокурорского надзора (понятие, акты прокурорского реагирования, прокурорская проверка, общий надзор). В третьей главе речь идет о специализированных направлениях прокурорской деятельности.

В учебном пособии для студентов-юристов ученые и практики Красноярья постарались представить основные материалы для изучения тематики прокурорского надзора. Предложенные практические задания и вопросы помогут понять будущим юристам основные компоненты важной государственной функции прокурорских работников: обеспечить режим законности, соблюдение законности на всей территории России всеми физическими и юридическими лицами и во всех сферах государственной, муниципальной и общественной деятельности.

1. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Изучение и правильное понимание построения органов прокуратуры имеют большое значение для уяснения многих как частных, так общих вопросов реализации прокурорского надзора.

Система прокуратуры обусловлена её местом и ролью в обществе и государстве на их конкретном историческом этапе развития. В связи с этим система органов прокуратуры, впрочем как и любое другое организационно-правовое явление, к сожалению не свободна от экономических, политических и других веяний времени, которые в идеале не должны вмешиваться в деятельность надзорного органа. Отношение государства к системе органов прокуратуры порой выступает своеобразным индикатором, подсвечивающим текущие тенденции государственно-правового строительства со всеми его достоинствами и недостатками.

Таким образом, изучение вопроса о системе органов прокуратуры идет именно в динамике, а не статике современного этапа развития, имеет дополнительную ценность, пополняя общий багаж знаний будущих и действующих юристов. Это особо актуально на современном этапе развития Российского государства, находящегося сегодня в состоянии переосмысления многих казавшихся незыблемыми идей, возникших после развала Союза Советский Социалистических Республик, в том числе относительно роли и системы органов прокуратуры.

Однако излишнее погружение в ретроспективу вопроса с учетом многовековой истории института прокуратуры, охватывающей и современный, и советский, и имперский периоды, в то же время таит в себе риск излишнего размывания предмета исследования, когда обращение к истории играет вспомогательную роль для целей наиболее полного раскрытия избранной темы изучения.

Именно в силу совокупности приведенных причин система органов прокуратуры будет рассмотрена нами с момента образования Российской Федерации и по текущий день. Прокуратура Российской Федерации черпает свою легитимность из положений Конституции Российской Федерации.

Примечательно, что нормы о прокуратуре, равно как и о других государственных органах, имеющих конституционно-правовой статус, закреплены в главе Конституции РФ (по отношению к прокуратуре это гл. 7), допускающей пересмотр её положений без отмены и принятия новой Конституции. Данное обстоятельство самым ярким образом свидетельствует о том, что система органов прокуратуры уже изначально подразумевается

как динамичная и допускающая её изменение, что на сегодняшний день неоднократно воплощалось на практике.

1.1. Система прокуратуры на основе первоначальных редакций Закона о прокуратуре РФ 1992 года

После развала СССР в 1991 году и до момента принятия новой Конституции РФ, которое произошло только в 1993 году, в истории российской прокуратуры появился Закон о прокуратуре РФ 1992 года, который в своей первоначальной редакции просуществовал до 1995 года и многие положения которого так и не было реализованы на практике, но, несмотря на это, представляют собой определенный исторический интерес, наглядно демонстрируя нестабильность и неопределенность того времени, в том числе относительно устройства главного надзорного органа.

Согласно первоначальной редакции Закона о прокуратуре РФ система надзорного органа представляла собой совокупность *трех* иерархически подчиненных уровней прокурорской власти:

1) Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ, назначаемым Верховным Советом РФ по представлению Председателя Верховного Совета РФ с последующим утверждением Съездом народных депутатов РФ;

2) прокуратуры субъектов РФ во главе с прокурорами соответствующих субъектов, назначаемых Генеральным прокурором РФ (в отношении прокуроров республик в составе РФ действовал усложненный порядок, который будет рассмотрен далее), а также создаваемые Генеральным прокурором РФ специализированные прокуратуры;

3) прокуратуры городов и районов, назначаемые Генеральным прокурором РФ.

В этом смысле сформированная система прокуратуры РФ существенным образом не отличалась от советского периода с точки зрения воплощения принципа централизации прокуратуры с замыканием её на должности Генерального прокурора.

В то же время ст. 3 Закона о прокуратуре РФ закрепляла, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры и полномочия прокуроров определяются, помимо Конституции Российской Федерации (которая на тот момент еще не была принята) и Закона о прокуратуре РФ, еще и другими законодательными актами, действующими на территории РФ, международными и межгосударственными договорами (соглашениями).

Данное положение очевидным образом закладывало основу для вмешательства в процесс определения системы органов прокуратуры правового регулирования уровня субъектов РФ, и фактически необходимость такого вмешательства легализовывалась самим Законом о прокуратуре РФ в его последующих положениях. Так, п. 1 ст. 12 Закона о прокуратуре РФ устанавливалось, что прокурор республики в составе Российской Федерации назначается на должность по согласованию с высшим органом власти этой республики. Иными словами, закон закреплял привилегированное положение республик по сравнению с другими субъектами РФ в вопросах формирования системы органов прокуратуры, позволяя им непосредственно влиять на этот процесс. Очевидно, что подобное положение шло вразрез с декларируемым в ст. 4 самим Законом о прокуратуре РФ принципом независимости прокуратуры в своей надзорной деятельности от других органов государственной власти. В то же время оно было политически мотивировано, что обусловлено молодостью новой федеральной власти и общей напряженностью в обществе с риском его раскола, в том числе по национальному признаку, с последующим выходом из состава РФ отдельных субъектов.

Особенностью первоначальной редакции Закона о прокуратуре РФ являлась также закрепленная в п. 2 ст. 10 возможность (по согласию Верховного Совета РФ) создания и деятельности на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в систему прокуратуры РФ. К счастью, данное положение не получило своего развития в реальном нормотворчестве и параллельные системы органов прокуратуры на уровне субъектов РФ не были созданы, в том числе в силу прямого противоречия принятой в 1993 году Конституции РФ.

Подводя итог рассмотренному периоду, следует заключить, что общая система органов прокуратуры РФ не претерпела существенных изменений по сравнению с советским периодом, сохранилась единая централизованная система во главе с Генеральным прокурором. Вместе с тем наметилась, с одной стороны, декларируемая тенденция к обеспечению большей независимости прокуратуры, а с другой – наоборот, к созданию предпосылок и реальных механизмов, обеспечивающих зависимость органов прокуратуры от органов государственной власти уровня субъектов РФ в лице соответствующих национальных республик.

Контрольные задания

Используя доступные правовые базы, проанализируйте п. 2 ст. 10 Закона о прокуратуре РФ в первоначальной редакции. В каких странах на сегодняшний день существуют параллельные системы федеральной прокуратуры и прокуратур административно-территориальных единиц, образующих федерацию? Оцените причины появления и существования такой системы, а также перспективы её внедрения в нашей стране.

1.2. Система прокуратуры на основе первоначальной редакции Конституции РФ и Закона о прокуратуре РФ в редакции 1995 года

Вопрос о прокуратуре и системе её устройства в редакции Закона о прокуратуре РФ от 1995 года претерпел существенные изменения, обусловленные в том числе принятием в 1993 году Конституции РФ, которая очевидным образом исключала возможность реализации многих положений Закона о прокуратуре РФ в редакции 1992 года. В частности, в п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре РФ закрепили положение о том, что создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

Согласно ст. 129 Конституции РФ Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Данное положение, с одной стороны, представляет собой новеллу по сравнению с ранее действовавшей Конституцией СССР 1977 года. В то же время, если обратиться к ст. 4 Закона СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР», то мы увидим формулировку, почти идентичную закреплённой в ст. 129 Конституции РФ. Это подкрепляет вывод о том, что вопрос о системе органов прокуратуры в первые годы после образования РФ не претерпел (по сравнению с советским периодом) существенных изменений, несмотря на популярное в то время (да и сейчас) отрицание всего, что связано с советской властью, вне зависимости от того, имеет ли это позитивные или негативные характеристики.

В то же время в Конституциях есть и существенное отличие. Если в Конституции СССР подчеркивалась подотчётная роль Прокуратуры СССР и лично Генерального прокурора СССР по отношению к высшему органу власти – Верховному Совету СССР (Президиуму Верховного Совета СССР), то в первоначальной редакции ст. 129 Конституции РФ о какой-либо подотчётности прокуратуры кому-либо не упоминается; об этом говорилось лишь в Законе о прокуратуре РФ.

Не подвергая сомнению необходимость и важность самостоятельности и независимости прокуратуры, абсолютизация этой идеи таит в себе множество опасностей. Ничем не ограниченная свобода всегда вырождается в произвол. Сама идея независимости прокуратуры основана на необходимости быть независимой в своей деятельности от неправового влияния, в первую очередь, со стороны поднадзорных субъектов, но не от высшей власти в государстве. Именно в качестве проводника воли последней изначально задумывалась и создавалась прокуратура, и ни о какой полной независимости и неподотчётности прокуратуры не может быть и речи.

Прокуратура – это важнейший, но всё же инструмент укрепления законности, посредством которой реализуется воля государства.

Далее в ст. 129 Конституции РФ закреплялось, что Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Данные положения, во-первых, учли формирование новой системы высших органов государственной власти РФ и их взаимоотношения с прокуратурой, а, во-вторых, не только не отменили практику согласования кандидатур прокуроров субъектов РФ с самим субъектами, но и вывели её на новый всеобщий конституционный уровень. Так, в ст. 4 Закона о прокуратуре сохранен принцип независимости надзорного органа, а в ч. 5 ст. 129 Конституции РФ и ст. 3 Закона о прокуратуре РФ указано на то, что организация прокуратуры определяется только Конституцией РФ и федеральным законом. Фактически же законодательство субъектов РФ длительное время регулировал вопрос организации прокуратуры в части установления процедуры согласования кандидатуры субъекта РФ, предложенной Генеральной прокуратурой РФ.

В результате система прокуратуры с учетом внесенных изменений в Закон о прокуратуре РФ имеет следующий вид:

- Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ, назначаемым Советом Федерации по представлению Президента РФ;
- прокуратуры субъектов РФ во главе с прокурорами соответствующих субъектов, назначаемых Генеральным прокурором РФ по согласованию с высшим органом власти субъекта РФ, а также приравненные к ним военные прокуратуры (возглавляемые Главной военной прокуратурой РФ, образованной в качестве структурного подразделения Генеральной прокуратуры РФ под руководством Главного военного прокурора РФ) и иные специализированные прокуратуры, создаваемые по решению Генерального прокурора РФ, прокуроров, которых назначает Генеральный прокурор РФ;
- прокуратуры городов и районов, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, создаваемые Генеральным прокурором РФ, во главе с соответствующими прокурорами, назначаемыми Генеральным прокурором РФ.

Данная система характеризуется, во-первых, сохранением ведущей роли Генерального прокурора РФ в формировании системы прокуратуры, во-вторых, более четким оформлением системы специализированных прокуратур с официальным закреплением военной прокуратуры, в-третьих,

ранее отмеченной ролью субъектов РФ в формировании органов прокуратуры.

В целом следует заключить, что рассмотренная система прокуратуры РФ выступила в роли некоего компромиссного варианта, направленного на обеспечение единства и централизации системы прокуратуры при некоторых политических уступках по отношению к субъектам РФ.

Контрольное задание

Используя общедоступные поисковые ресурсы, в том числе сети интернет, проведите мониторинг российских и (или) зарубежных СМИ за период с 1991 по 1996 годы на предмет острообсуждаемых тем, которые, на ваш взгляд, повлияли на вопросы формирования системы прокуратуры РФ в 1992 и 1995 годах.

1.3. Система прокуратуры после конституционно-правовой реформы 2014 года

Конституционно-правовая реформа 2014 года ознаменовалась существенным пересмотром вопросов устройства Прокуратуры РФ.

Во-первых, из ст. 129 Конституции РФ исчезло указание на единую и централизованную систему прокуратуры с подчинением её Генеральному прокурору РФ. Соответствующие положения сохранились лишь в ст. 4 Закона о Прокуратуре РФ. Во-вторых, был закреплен приведенный ниже порядок формирования органов прокуратуры.

- Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

- Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ.

- Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

- Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Соответствующие изменения были внесены и в Закон о прокуратуре РФ.

Проанализировав данные новеллы, можно сделать определенные выводы.

Во-первых, произошло существенное усиление президентских полномочий:

- Президент РФ стал предлагать Совету Федерации не только кандидатуру Генерального прокурора РФ, но и кандидатуры его заместителей, включая первого заместителя и Главного военного прокурора РФ, которые ранее напрямую Совету Федерации предлагал сам Генеральный прокурор РФ. Теперь же Генеральный прокурор РФ стал предлагать соответствующие кандидатуры Президенту РФ и именно последний принимает решение о направлении или ненаправлении их на утверждение в Совет Федерации;

- Президент РФ получил полномочия по назначению и освобождению от должности прокуроров субъектов РФ, а также приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, которые ранее принадлежали Генеральному прокурору РФ. При этом в законе сохранилось согласование Президента РФ таких кандидатур с органами власти субъектов РФ.

Фактически Генеральный прокурор РФ сохранил лишь право на комплектование кадрового состава Генеральной прокуратуры РФ (не считая своих заместителей), частичное участие в формировании состава прокуратур субъектов РФ путем назначения заместителей прокуроров субъектов РФ, а также назначения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур.

В научной литературе данные изменения не были восприняты однозначно. Появились утверждения о лишении прокуратуры независимости и даже о предпосылках к её ликвидации как надзорного органа². Вместе с тем возникает вопрос: имеет ли значение для целей эффективной реализации надзорных полномочий то, какой из высших органов власти формирует состав органов и систему прокуратуры? Полагается, что если ответ «да», то оно минимально, коль скоро прокуратура ограждается от влияния поднадзорных субъектов, к которым высшие органы власти как раз не относятся. В этом плане гораздо более пагубно участие в формировании органов прокуратуры субъектов РФ, аналогичные мысли о чем уже почти 100 лет назад высказывал В. И. Ленин в своем письме «О двойном подчинении и законности»³, которое рекомендуется читателям для ознакомления.

Однако данная реформа породила и некоторые реальные противоречия в процессе формирования системы прокуратуры РФ. Как было указано ранее, согласно п. 2 ст. 11 Закона о прокуратуре РФ образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение

² Подробнее см.: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.

³ Приложение 1.

их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Данное положение логично дополнялось ранее действовавшими полномочиями Генерального прокурора РФ по назначению соответствующих прокуроров создаваемых прокуратур, в первую очередь специализированных. Вместе с тем после реформы 2014 года Генпрокурор РФ лишен права назначения прокуроров уровня субъекта РФ и приравненных к нему прокуроров. Иными словами, сложилась парадоксальная ситуация, при которой Генеральный прокурор РФ может создавать прокуратуры (специализированные, приравненные к прокуратурам субъектов РФ), но не имеет полномочий назначать их руководителей – этим занимается Президент РФ.

Отдельно стоит остановиться и на сохранившемся институте согласования прокуроров субъектов РФ с органами власти соответствующего субъекта. Полагается, что к данному моменту он в большей степени стал носить ритуальный характер, о чем свидетельствуют уже события 2001 года, когда отказ в согласовании прокурора Красноярского края породил общероссийских скандал.

Таким образом, рассмотренный период характеризуется преимущественно существенным усилением президентских полномочий и его влиянием на формирование системы прокуратуры РФ.

Контрольные задания

Используя материалы СМИ и иные общедоступные источники информации, найдите случаи, когда какой-либо из субъектов РФ отклонял кандидатуры, представленные Генеральным прокурором РФ на должность прокурора соответствующего субъекта. Как Вы думаете, реформа прокуратуры 2014 года усилила или ослабила значение этого механизма?

1.4. Система прокуратуры после конституционно-правовой реформы 2020 года

Конституционно-правовая реформа 2020 года вновь существенным образом затронула вопросы устройства системы прокуратуры. Во-первых, в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ вернулось положение о том, что Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, а это должно было окончательно убедить скептиков в том, что значимость прокуратуры как независимого надзорного органа по-прежнему является для государства важнейшим постулатом.

Во-вторых, закреплено: Генеральный прокурор РФ, заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ.

Данное изменение вновь продолжает наметившуюся в 2014 году тенденцию по усилению влияния Президента РФ на органы прокуратуры.

В-третьих, установлено, что прокуроры субъектов РФ, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ.

Данное изменение следует признать всецело позитивным, ликвидирующим появившийся в 1992 году механизм согласования должностей прокуроров субъектов РФ с органами власти соответствующего субъекта, что позволяло субъектам РФ непосредственно участвовать в формировании системы Прокуратуры РФ, тем самым обеспечивая её зависимость от региональной власти, чьи органы и должностные лица непосредственно относятся к поднадзорным субъектам. Кроме того, это изменение, наконец, обеспечило полноценную реализацию конституционного принципа о том, что вопросы организации прокуратуры регулируются только федеральным законодательством и Конституцией РФ, но никак не законами субъектов РФ.

В-четвертых, появилось Положение о том, что иные прокуроры могут быть назначены на должность и освобождены от должности Президентом РФ, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом. А если иное не предусмотрено федеральным законом, то прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Суть данного положения заключается в том, что федеральному законодателю предоставлено право закрепить за Президентом РФ полномочия по назначению вообще всех должностных лиц прокуратуры РФ, в том числе прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, которые до этого момента были назначены на должность и освобождены Генеральным прокурором РФ.

Данное положение вызывает некоторые вопросы, с одной стороны, с точки зрения его целесообразности, учитывая внушительный размер штата прокурорских работников всех уровней, особенно низового (помощники и старшие помощники прокуроров), с другой – оно соответствует порядку назначения судей, согласно которому все федеральные судьи также назначаются Президентом РФ и каких-либо непреодолимых проблем, как показала практика, это не порождает. Кроме того, может вновь возникнуть вопрос рассогласованности положений п. 2 ст. 11 Закона о прокуратуре РФ в части создания новых прокуратур Генеральным прокурором РФ при отсутствии у последнего прав по назначению их руководителей. В связи с этим стоит отметить, что пока соответствующие поправки в Закон о прокуратуре РФ не внесены, а предусмотренная Конституцией РФ возможность расширения полномочий Президента РФ пока не реализована.

Опишем систему прокуратуры РФ на сегодняшний день.

1. Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ, назначаемым Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации. Заместители Генерального прокурора РФ (в том числе первый заместитель и Главный военный прокурор РФ, возглавляющий Главную военную прокуратуру, образованную в качестве структурного подразделения Генеральной прокуратуры РФ), назначаемые по представлению Генерального прокурора РФ Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации.

Иные прокуроры, входящие в структуру Генеральной прокуратуры и занимающие определенные организационно-правовые должности (старшие помощники и помощники Генерального прокурора РФ, а также его заместителей) назначаемые Генеральным прокурором РФ.

2. Прокуратуры субъектов РФ во главе с прокурорами соответствующих субъектов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры во главе с соответствующими прокурорами (к специализированным прокуратурам на сегодняшний день относятся транспортные и природоохранные прокуратуры, создаваемые по решению Генерального прокурора РФ), назначаемые по представлению Генерального прокурора РФ Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации.

Заместители прокурора субъекта РФ (в том числе первые заместители) и приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур, назначаемые Генеральным прокурором РФ, за исключением заместителей прокуроров, претендующих на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классов чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, либо замещающих такую должность, которых назначает Президент РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

3. Прокуратуры городов и районов, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры (к числу которых также относятся транспортные и природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и иные специализированные прокуратуры, создаваемые по решению Генерального прокурора РФ) возглавляют соответствующие прокуроры, которых назначает Генеральный прокурор РФ.

Помощников, старших помощников прокуроров городов и районов, а также приравненных к ним прокуроров военных и иных специализированных прокуратур, назначают прокуроры соответствующих субъектов РФ и структур.

Подводя итог, следует сказать, что система органов прокуратуры в Российской Федерации прошла сложный путь, в котором отразились все

актуальные проблемы государственного строительства, обусловленные развалом СССР и поиском нового места для главного надзорного органа. В результате последних изменений Прокуратура РФ отличается сложной системой сдержек и противовесов в процедуре назначения прокурорских работников с очевидным ослаблением роли Генерального прокурора РФ как главы надзорного ведомства и, напротив, усилением влияния Президента РФ, как гаранта Конституции РФ. Данная система в определенной степени бросает вызов принципу единоначалия прокуратуры, делая менее очевидной внутреннюю вертикаль власти. Вместе с тем современная Прокуратура РФ смогла преодолеть непростое наследие первых годов государственного строительства, обусловленное слабостью федерального центра, и ликвидировать зависимость органов прокуратуры от региональной власти.

Контрольные задания

С учетом ранее полученной информации и выполненных заданий оцените дальнейшие перспективы развития системы прокуратуры в Российской Федерации.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ. ОБЩИЙ НАДЗОР

Прокурорский надзор – особый вид государственной деятельности, имеющий свой инструментарий, свои сферы распространения. Этот надзор является надведомственным. В советское время была характеристика такого надзора, как *высшего*: прокурор осуществлял даже надзор за судами. Судебная реформа 1990-х годов существенно усилила роль судебной власти и стало не принято говорить о прокурорском надзоре как о *высшем*. Но, тем не менее, прокурорская власть была, есть и будет достаточно влиятельной в государстве.

В настоящей главе будут рассмотрены базовые положения о прокурорском надзоре в целом и одна из его главнейших отраслей – общий надзор.

2.1. Понятие прокурорского надзора и его сущностная характеристика

Говоря о прокурорском надзоре, важно помнить две отправные точки. Во-первых, несмотря на всю свою значимость, он не исчерпывает собой контрольно-надзорную деятельность государства, которая, помимо прокуратуры, реализуется множеством других органов и должностных лиц. Во-вторых, прокурорский надзор занимает особое, в некоторой степени главенствующее, место в сложной государственной системе по обеспечению режима законности на территории Российской Федерации.

В РФ контрольно-надзорная функция реализуется на всех уровнях публичной власти, и даже теми органами, природа которых носит скорее частный, нежели государственный характер. Следует выделять как минимум федеральный уровень контрольно-надзорной деятельности, региональный и муниципальный.

Федеральный уровень (помимо прокуратуры РФ) традиционно представлен профильными службами, подчиняющимися соответствующим министерствам или непосредственно Правительству РФ, которые в совокупности составляют ядро государственного контроля-надзора. На региональном уровне субъектам РФ также предоставлено право в пределах своей компетенции создавать специализированные контрольно-надзорные органы, входящие в структуру исполнительной власти субъекта РФ. Отдельные

контрольно-надзорные полномочия принадлежат муниципальному уровню публичной власти, в том числе главам соответствующих муниципальных образований, которые реализуются под контролем соответствующих федеральных контрольно-надзорных органов.

Ряд контрольно-надзорных функций принадлежит даже таким специфическим субъектам правоотношений, как, например, государственные корпорации; в частности, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» обеспечивает контроль за обращением ядерных материалов в РФ.

При этом деятельность всех указанных субъектов в конечном счете направлена на обеспечение единого режима законности на территории РФ как состояния, при котором все субъекты правоотношений соблюдают нормативно-правовые установления различных уровней, начиная с Конституции РФ и федеральных законов и заканчивая подзаконными и различного рода локальными нормативно-правовыми актами. Можно сказать, что эту же цель преследует и прокуратура РФ.

Так в чем же сущностное отличие прокурорского надзора? Оно заключается во всеобщности надзора, который распространяется в том числе на те органы и должностных лиц, кто сам призван обеспечивать режим законности, в результате чего распространяется и на федеральный, и на региональный, и на муниципальный уровни (хотя и с некоторыми изъятиями, о них поговорим позже). Иными словами, прокурорский надзор охватывает не только всех (или большинство) подконтрольных другим специализированным контрольно-надзорным органам субъектов, но и сами эти контрольно-надзорные органы, за законностью действий которых, в том числе при реализации контрольно-надзорных мероприятий, следит прокуратура РФ.

Разграничение понятий «контроль» и «надзор»

Говоря о прокурорском надзоре, с учетом его тесной взаимосвязи с деятельностью других контрольно-надзорных органов, нельзя не коснуться темы соотношения в целом понятий *контроль* и *надзор*. Стоит начать с того, что легально данные понятия не разграничиваются и повсеместно используются законодателем как синонимы. Самый яркий пример – это Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» от 31.07.2020 № 248-ФЗ, в котором мы не найдем и намёка на разведение этих понятий. Данная ситуация подвергается критике в литературе, где ученые предлагают свои варианты их разведения.

Например, В. П. Беляев выделяет следующие отличия контроля от надзора:

а) наличие отношений власти–подчинения между контролирующим и контролируемым лицом при отсутствии таковых в надзорной сфере;

б) в ходе проверочных мероприятий контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта, в отличие от надзорной деятельности;

в) надзорная деятельность предполагает проверку деятельности поднадзорного субъекта исключительно на предмет законности, в то время как контроль оценивает еще и её целесообразность;

г) должностные лица органов контроля непосредственно сами вправе привлекать к ответственности тех, кто допускает правонарушения в той или иной сфере, а надзирающие органы обращаются для этого к специализированным органам⁴.

Основная проблема заключается в том, что если мы начнем транслировать эти критерии на деятельность конкретных контрольно-надзорных органов, то ни в одном из них не сможем выделить чисто контрольные или чисто надзорные признаки, согласно приведенному перечню. Это относится и к прокуратуре.

В целом то, насколько разграничение понятий контроль и надзор целесообразно, решать читателям. В свою очередь отметим, что деятельность прокуратуры многогранна, а формулировка «прокурорский надзор» сложилась исторически и его сущностными характеристиками являются, в том числе, реализация только органами прокуратуры, а также ранее обозначенная всеобщность надзорной деятельности.

Предмет прокурорского надзора

Подробно вопрос о конкретных предметах прокурорского надзора будет рассмотрен в гл. 3 настоящего учебного пособия, здесь же представлена общая информация по данной теме.

В наиболее упрощенном виде предмет прокурорского надзора представляет собой то, за соблюдением чего надзирают органы и должностные лица прокуратуры, та деятельность поднадзорных субъектов, которую проверяют на предмет соответствия определенным правилам. В этом смысле предмет прокурорского надзора многогранен и распадается на множество специализированных отраслей, представляющих собой определенные правоотношения, урегулированные различными нормами права.

В конечном счете предметом прокурорского надзора становятся те или иные нормы права, закрепленные в первую очередь на уровне федерального законодательства, которые, как правило, получают свое даль-

⁴ Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

нейшее развитие уже в подзаконных актах⁵. В этом выражается еще одна сущностная черта прокурорского надзора, которая обусловлена историческими особенностями формирования данного органа, призванного изначально следить за исполнением «на местах» велений высшей государственной власти, представленной на всех исторических этапах различными органами и должностными лицами, начиная с Императора Российской Империи и заканчивая Федеральным собранием в Российской Федерации. Данный факт не исключает, однако, из предмета прокурорского надзора и законодательство уровня субъектов РФ, и подзаконное нормативно-правовое регулирование.

Отдельно стоит отметить динамичность предмета прокурорского надзора, который видоизменяется сообразно стремительному изменению общественных отношений. Например, на сегодняшний день актуален вопрос об обеспечении режима законности в сфере распространения информации в интернете⁶, чего нельзя было представить еще несколько десятков лет назад.

Поднадзорные субъекты

Краткое рассмотрение вопроса о поднадзорных субъектах, то есть о тех, за чьей деятельностью надзирает прокуратура, также позволяет наиболее полно уяснить сущность прокурорского надзора.

Исчерпывающим образом все поднадзорные прокуратуре субъекты перечислены в ст. 21 Закона о прокуратуре РФ. К ним относятся:

- федеральные органы исполнительной власти;
- Следственный комитет РФ;
- представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ;
- исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- органы военного управления;
- органы контроля, их должностные лица;
- субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

⁵ Вопрос о включении в предмет надзора подзаконных актов будет подробнее рассмотрен в параграфе 2.4 пособия.

⁶ Подробнее см.: прил. 7.

На первый взгляд, данный перечень очень обширен и охватывает почти всех потенциальных субъектов любых правоотношений. Вместе с тем есть в нём и некоторые пробелы. Один из них связан с ранее рассмотренной сущностной чертой прокурорского надзора, обусловленной необходимостью обеспечивать исполнение воли именно высшей государственной власти. Например, в числе поднадзорных субъектов отсутствуют Президент РФ, Совет Федерации, Государственная дума РФ, что не случайно, так как именно названные органы обеспечивают формирование законодательства, на предмет соблюдения которого Прокуратура РФ и проверяет деятельность всех поднадзорных субъектов. Иными словами, Прокуратура РФ выступает инструментом исполнения воли названных высших органов власти, выражаемой ими в форме принимаемых законов. Есть в данном перечне и иные пробелы, которые читателям будет предложено устранить при выполнении контрольного задания.

Таким образом, подводя итог, можно сформулировать понятие «прокурорский надзор», как самостоятельную форму деятельности органов прокуратуры, в рамках которой специальными средствами обеспечивается соблюдение законодательства Российской Федерации поднадзорными субъектами, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора).

Отрасли прокурорского надзора

Сочетание различных элементов механизма прокурорского надзора позволяет ученым на теоретическом уровне выделять его отдельные отрасли.

Основаниями для выделения отрасли прокурорского надзора в научной литературе называют собственные

- цели и задачи;
- круг поднадзорных субъектов;
- предмет надзора;
- полномочия прокурора;
- акты (меры) прокурорского реагирования.

Большинство из них обзорно были рассмотрены ранее. Вопрос о полномочиях подлежит детальному исследованию в параграфе 2.3 настоящей работы, об актах (мерах) – в параграфе 2.2.

В связи с этим отдельно стоит остановиться на целях и задачах надзорной деятельности.

Полагается, что цель надзорной деятельности прокурора в любой отрасли едина. Она представляет собой необходимость соблюдения режима

законности поднадзорными субъектами в соответствующей сфере правоотношений. Задачи при этом могут отличаться, что опять же обуславливается совокупностью перечисленных факторов, а именно предметом надзора и поднадзорными субъектами.

На сегодняшний день самым распространенным подходом в части отраслей прокурорского надзора является их выделение сообразно главам раздела III Закона о прокуратуре РФ, а именно:

- *надзор за исполнением законов;*
- *надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;*
- *надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;*
- *надзор за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.*

Все указанные выше отрасли так или иначе будут рассмотрены далее в учебном пособии.

Контрольные задания

1. Проанализируйте представленный список поднадзорных субъектов и установите, кого из уже известных вам субъектов правоотношений в нём не хватает. Подумайте, с чем это может быть связано.

2. Изучите Закон о прокуратуре РФ на предмет того, рассматривает ли он Правительство РФ в качестве поднадзорного прокуратуре субъекта. Ответ аргументируйте ссылками на конкретные нормы права и их толкованием.

2.2. Меры (акты) прокурорского реагирования

Соотношение понятий «мера», «акт», «средство» прокурорского реагирования

Меры и акты прокурорского реагирования в определенной степени можно рассматривать как синонимичные понятия, характеризующие описываемое ими явление с различных сторон и на разных уровнях обобщения. В данном случае *мера* представляет собой то, посредством чего прокурор реагирует на выявленное нарушение закона (или на риск нарушения, если мы ведем речь о такой мере, как *предостережение*). В то же время меры прокурорского реагирования оформляются посредством соответствующих правоприменительных *актов*, обладающих определенной формой,

содержанием, порядком принятия и т. д. При этом и меры, и акты прокурорского реагирования могут именоваться *средствами* – понятием, имеющим в данном случае наивысший уровень обобщения.

Таким образом, говоря о том, посредством чего прокурор реализует свои надзорные полномочия, допустимо использовать любое из перечисленных понятий, подразумевая, что меры, акты, средства прокурорского реагирования – это предусмотренные законом и принимаемые в установленном порядке исключительно должностными лицами прокуратуры правоприменительные решения, направленные на устранение и (или) недопущение нарушений законодательства РФ поднадзорными субъектами, а также на привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

Можно выделить такие *меры (акты)* прокурорского реагирования:

- протест;
- представление;
- предостережение;
- постановление;
- требование об устранении нарушений закона в сфере уголовно-процессуальных правоотношений;
- требование об изменении нормативно-правового акта в сфере антикоррупционных правоотношений;
- требование о проведении контрольно-надзорного мероприятия.

Большая часть названных мер будет рассмотрена ниже, а часть – в параграфах, посвященных отдельным направлениям надзорной деятельности прокуратуры РФ.

Некоторые авторы в качестве мер (актов) прокурорского реагирования также выделяют меры, предусмотренные Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁷. Вместе с тем перечисленные там меры не являются мерами, реализуемыми исключительно прокуратурой в специальном порядке, и их могут применять другие государственные органы. В связи с этим мы не считаем возможным включать подобные меры именно в список мер (актов) прокурорского реагирования, так как это далее повлекло бы их неоправданное расширение. В этом случае к мерам (актам) прокурорского реагирования можно было бы отнести и решения о наложении дисциплинарных взысканий, предусмотренных трудовым законодательством, и т. п.

⁷ Подробнее см.: Ергашев Е. Р. О современных проблемах правовой регламентации и применения актов прокурорского реагирования в Российской Федерации и Республике Казахстан // Российский юридический журнал. 2016. № 6. С. 181–184.

Протест как мера (акт) прокурорского реагирования

Протест как мера прокурорского реагирования предусмотрен ст. 23 Закона о прокуратуре РФ. Согласно указанной норме, прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 23 Закона о прокуратуре РФ протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщают прокурору в письменной форме.

Можно составить сущностные характеристики протеста как меры (акта) прокурорского реагирования:

- предметом протеста выступает правовой акт;
- протест не предполагает обязательности его исполнения, а только лишь обязательность рассмотрения поднадзорным субъектом по существу с предоставлением ответа прокурору;
- в случае несогласия поднадзорного субъекта с принесенным протестом и отказом от его добровольного исполнения прокурор может инициировать процедуру обжалования опротестованного правового акта в судебном порядке.

Рассмотрим каждую из названных характеристик подробнее. Начнем с *предмета протеста*. Как было сказано ранее, законодатель в качестве такового называет правовые акты, которые, по мнению прокуратуры, нарушают действующее законодательство.

Под *правовым актом* в научной литературе понимается официальный письменный документ, принятый специальным правомочным субъектом (государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом), имеющий обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений⁸.

⁸ См.: Артамонов А. Н. Правовые акты в Российской Федерации: учеб. пособие. Брянск, 2018. С. 10.

Стоит отметить, что понятие *правовой акт* охватывает собой очень широкую массив различного рода явлений. Однако если мы говорим о правовых актах как предмете протеста, то их следует разделить на две большие категории: *нормативно-правовые акты* и *ненормативные правовые акты*. Основное отличие между ними заключается в том, что первые содержат в себе нормы права как общеобязательные, рассчитанные на неоднократное применение и распространяющиеся на неопределенный круг лиц правила поведения, а вторые, напротив, являются актами индивидуального применения права, то есть рассчитанными на однократное или определенное количество применений и направленными на определенный круг лиц.

Примером подлежащего опротестованию ненормативного правового акта может стать определение административного органа о возвращении протокола об административном правонарушении. В частности, такой подход встречен нами в Постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 по делу № А33-13604/2014. Таким образом, сведение предмета протеста прокурора только до нормативно-правовых актов неправомерно.

Кроме того, следует иметь в виду, что и само понятие нормативно-правового акта (НПА) также достаточно широкое и не исчерпывается привычными нам законами (если говорим о прокурорском надзоре, то предметом опротестования могут выступать, конечно же, только законы уровня субъектов РФ), постановлениями различных министерств и т. д. В частности, разновидность НПА – это и локальные нормативно-правовые акты, которые могут приниматься в том числе на уровне отдельных коммерческих и некоммерческих организаций, например, правила внутреннего трудового распорядка. Они также попадают в сферу надзора прокуратуры РФ и могут быть обжалованы в первую очередь в порядке гражданского судопроизводства, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ) (в порядке административного судопроизводства данные правовые акты не подлежат оспариванию в силу прямого указания п. 12 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 № 50).

Вопрос обязательности протеста сводится к тому, что, будучи актом распорядительного характера, он в большей степени побуждает лицо к добровольному исполнению требований прокуратуры. Вместе с тем, как было указано ранее, поднадзорные субъекты в любом случае обязаны рассмотреть протест прокурора и в установленные сроки предоставить ответ, который может выражаться в том числе в виде несогласия с требованиями надзорного органа.

Принудительное исполнение протеста может быть реализовано должностными лицами прокуратуры путем обращения с соответствующим заявлением об оспаривании правового акта в суд. Здесь следует выделить две самостоятельные процедуры обжалования, а именно *обжалование нормативно-правовых актов и ненормативных правовых актов*.

Нормативно-правовые акты на сегодняшний день обжалуются прокуратурой преимущественно в административном судопроизводстве на основе Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве (далее – КАС РФ) и частично в арбитражном судопроизводстве в части НПА, затрагивающих интеллектуальные права, на основе Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Ненормативные правовые акты могут быть обжалованы и в административном, и в арбитражном, и в гражданском судопроизводстве в зависимости от характера таких актов, субъектного состава и сферы правоотношений, по поводу которых они приняты. Оспаривание может осуществляться органами прокуратуры вне зависимости от того, выносился ли ранее должностному лицу или органу, принявшему оспариваемый правовой акт, протест и вне зависимости от результатов его рассмотрения.

Стоит отметить, что подобные обращения к суду об оспаривании правовых актов органы прокуратуры порой продолжают именовать протестами, что не совсем соответствует процессуальному законодательству. КАС РФ, АПК РФ и ГПК РФ не используют такой термин, как *протест прокурора*, а оперируют формулировками *жалобы, обращения, заявления*.

Интересной нормой, посвященной протесту, является возможность его отзыва должностным лицом прокуратуры до момента рассмотрения по существу поднадзорным субъектом. Проанализировать смысл данного положения вам будет предложено в контрольных заданиях.

Представление как мера (акт) прокурорского реагирования

Представление как мера (акт) прокурорского реагирования закреплено в положениях ст. 24 Закона о прокуратуре РФ, согласно которой его вносит прокурор или его заместитель по поводу выявленных нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Из сказанного вытекают следующие основные характеристики представления:

- его предметом выступают любые нарушения закона (ограниченные общим пределом надзорных полномочий прокуратуры) без конкретизации формы, в которой они выражены;
- представление должно быть не только обязательно рассмотрено поднадзорным субъектом, но и исполнено им по существу, о чем прокурору сообщают в письменной форме;
- в случае неисполнения и (или) нарушения процедуры рассмотрения представления прокурор вправе инициировать процедуру привлечения к ответственности поднадзорного субъекта.

Остановимся на каждом из перечисленных признаков подробнее. В отличие от протеста предмет представления не ограничен только правовыми актами; его могут вносить в том числе по поводу незаконных действий и (или) бездействий поднадзорных субъектов, не оформленных какими-либо правовыми актами. Например, по поводу неисполнения руководством управляющей компании обязанности по содержанию общедомового имущества и т. д. При этом представление, в отличие от протеста, не ограничено каким-либо единичным нарушением и может охватывать любое их количество.

В то же время на практике представления вносятся должностными лицами прокуратуры и по поводу выявленных нарушений в содержании правовых актов поднадзорных субъектов. Например, из Постановления Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.10.2021 по делу № А69-1020/2021 следует, что предметом представления выступили в том числе ненадлежащим образом оформленные договоры управления многоквартирными домами; такие представления также относятся к разновидности правовых актов. Это безусловно влечет смешение рассматриваемой меры прокурорского реагирования с протестом и поднимает вопрос о целесообразности существования последней.

По своему содержанию представление есть перечень конкретных действий, которые, по мнению прокуратуры, надлежит совершить поднадзорному субъекту для восстановления режима законности. При этом зачастую именно в указанной части формулировки представления становятся камнем преткновения между должностными лицами прокуратуры и поднадзорными субъектами. Первые стараются сделать их максимально обтекаемыми, например, «принять меры к устранению выявленных нарушений природоохранного законодательства», а вторые, напротив, требуют от прокуратуры максимальной конкретики: что именно и в каком порядке следует сделать. Полагается, что здесь нужно соблюдать некий баланс, не делая требования слишком размытыми, а привязывая их к конкретным

нарушениям закона, но в то же время не превращая представление в пошаговую инструкцию, например, по поводу ликвидации последствий разлива нефтепродуктов.

Еще одной важной особенностью представления является обязательность его исполнения, подкрепленная конкретными мерами юридической ответственности. В случае неисполнения представления по существу и (или) нарушения процедуры его рассмотрения должностное лицо прокуратуры обладает полномочиями возбудить производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Также, говоря об ответственности, заметим, что есть сложившаяся практика – включение должностными лицами прокуратуры в представление требований о привлечении виновных в выявленном нарушении лиц к дисциплинарной ответственности. Здесь важно помнить, что такое требование не подлежит безусловному исполнению, поскольку, согласно Трудовому законодательству РФ, вопросы дисциплинарной ответственности находятся исключительно в сфере ведения работодателя. Эту же позицию занимает судебная практика во главе с Верховным судом Российской Федерации.

Постановление как мера (акт) прокурорского реагирования

Данная мера урегулирована ст. 25 Закона о прокуратуре РФ, согласно которой прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Такое постановление подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме. Таким образом, постановление представляет собой ни что иное, как предусмотренное законом средство возбуждения дела об административном правонарушении, производство по которому регулируется нормами КоАП РФ. Эта мера (акт) прокурорского реагирования будет подробно рассмотрена далее.

Также ряд актов должностных лиц органов прокуратуры, именуемых *постановлением*, предусмотрен отдельными нормами Закона о прокуратуре РФ и другими федеральными законами применительно к специализированным отраслям прокурорского надзора. Например, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) выделяет постановления, посредством которых прокурор направляет материалы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также разрешает поступившие к нему жалобы (ст. 124 УПК РФ). Данные акты будут подробно рассмотрены далее.

Предостережение как мера (акт) прокурорского реагирования

Статьей 25.1 Закона о прокуратуре РФ установлена такая мера (акт) прокурорского реагирования, как *предостережение*.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (или его заместитель) направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Признаки предостережения:

- объявляется в отсутствие допущенного правонарушения, но при наличии реальных рисков его совершения в ближайшем будущем;
- отсутствие какой-либо юридической ответственности за неисполнение предостережения.

Говоря о первом признаке, стоит отметить, что на сегодняшний день вопрос о наличии достаточных данных, указывающих на риски совершения правонарушения в будущем, по поводу которых может быть объявлено предостережение, не решается произвольно. Данная информация может быть установлена только по результатам проведенной прокурорской проверки, что прямо отражено в указании Генпрокуратуры РФ от 06.07.1999 № 39/7. Появление данных разъяснений со стороны руководства надзорного ведомства очевидным образом было призвано прекратить практику произвольного применения такой меры, как предостережение, потенциально пригодной для любой ситуации, поскольку нарушения закона рано или поздно могут быть допущены в любой сфере правоотношений, что нивелирует её какое-либо профилактическое значение.

Напротив, предостережение, вынесенное по поводу конкретных и задокументированных фактов, обладает необходимым превентивным эффектом, демонстрируя осведомленность надзорного органа о действиях поднадзорного субъекта и рисках их перерастания в нарушение закона.

Этим же объясняется отсутствие каких-либо санкций за неисполнение предостережения, так как в этом случае наступает ответственность, предусмотренная отраслевым законодательством за само противоправное деяние. Ответственность может быть уголовно-правовой, гражданского правовой, административной и т. д. Применение в данном случае ответственности и за неисполнение предостережения будет нарушать принцип недопустимости двойной ответственности за одно и то же деяние.

При этом ведутся дискуссии о том, нужно ли признавать неисполнение предостережения обстоятельством, отягчающим ответственность за допущенное правонарушение, от совершения которого предостерегал прокурор. Законодатель на сегодняшний день отвечает на этот вопрос категорически отрицательно, поскольку перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, носит закрытый характер и в нём отсутствует такое обстоятельство, как неисполнение предостережения прокурора.

*Требование об устранении нарушений закона
в сфере уголовно-процессуальных правоотношений
как мера (акт) прокурорского реагирования*

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия.

Данная мера прокурорского реагирования ограничена исключительно сферой уголовно-процессуальных правоотношений и подробно будет рассмотрена далее.

*Требование об изменении нормативно-правового акта
в сфере антикоррупционных правоотношений
как мера (акт) прокурорского реагирования*

В соответствии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре РФ при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного пра-

вового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

При ближайшем рассмотрении требование об изменении НПА схоже с такой мерой прокурорского реагирования, как протест, но при этом обладает некоторыми особенностями:

- предметом требования выступают только НПА и только с определенным содержанием, обладающим коррупционными рисками. С перечнем таких рисков можно ознакомиться в профильном антикоррупционном законодательстве; к их числу относится, например, слишком широкая сфера усмотрения должностного лица по принятию тех или иных решений и т. п. Кроме того, предмет требования об изменении НПА ограничен и другими рамками, которые будут рассмотрены далее;

- в содержание требования обязательно включают не только констатацию факта наличия соответствующих коррупциогенных факторов, но и предложение способа их устранения;

- Законом о прокуратуре РФ прямо предусмотрена возможность обжалования требования об изменении НПА, в отличие от протеста, возможность обжалования которого в судебном порядке носит дискуссионный характер.

Стоит отметить, что антикоррупционную экспертизу (помимо прокуратуры) проводят и другие субъекты, в том числе Министерство юстиции РФ. В то же время требование об изменении НПА выдвигают только органы прокуратуры, а предмет такого требования носит специализированный характер.

Во-первых, он ограничен по субъектному составу. В соответствии с п. 3 Приказа Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Во-вторых, он ограничен по сфере применения проверяемых НПА. Частью 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Процедура рассмотрения требования об изменении НПА идентична процедуре рассмотрения протеста. Так же, как и в случае с протестом, Закон о прокуратуре РФ предусматривает возможность отзыва требования об изменении НПА должностным лицом прокуратуры до момента его рассмотрения по существу поднадзорным субъектом.

*Требование о проведении контрольно-надзорного мероприятия
как мера (акт) прокурорского реагирования*

Требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия является сравнительно новой мерой (актом) прокурорского реагирования, введенной в рамках административной реформы контрольно-надзорной сферы.

Пунктом 1.1 ст. 21 Закона о прокуратуре РФ предусмотрено, что требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направляется в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Перечислим основные сущностные характеристики требований к проведению контрольного (надзорного) мероприятия:

- предмет требования представляет собой либо уже допущенные нарушения (но не любые, а только влекущие причинение вреда охраняемым законом ценностям), либо деяния, которые создают угрозу причинения такого вреда, а также попадающие в сферу государственного контроля-надзора, установленную Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном и муниципальном контроле (надзоре));

- адресатом требования выступает не сам нарушитель (потенциальный нарушитель), а контрольно-надзорный орган, уполномоченный на прове-

дение соответствующих контрольно-надзорных мероприятий в соответствии с Законом о государственном и муниципальном контроле (надзоре).

Содержание требования, согласно ст. 63 Закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре), должно соответствовать следующим условиям:

- включать в себя вид контрольного (надзорного) мероприятия и срок его проведения;
- отражать материалы и обращения, которые содержат сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия.

Форма такого требования утверждена Приказом Генпрокуратуры РФ от 02.06.2021 № 294.

Отметим, что процедура рассмотрения требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия пока строго не регламентирована. Полагается, что данное требование рассматривается контрольно-надзорным органом в общем порядке, предусмотренном для рассмотрения иных обращений, предусмотренных Законом о государственном и муниципальном контроле (надзоре) в качестве оснований для проведения контрольно-надзорных мероприятий. Иными словами, требование прокуратуры не порождает у контрольно-надзорного органа безусловную обязанность по проведению соответствующих мероприятий, а лишь обязанность по его рассмотрению. Поэтому встает вопрос об ответственности за неисполнение требований прокуратуры, но на данный момент устоявшаяся судебная практика отсутствует. Мы полагаем, что в случае необоснованного отказа в проведении контрольно-надзорного мероприятия прокуратура может инициировать вопрос привлечения виновных лиц к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ.

Отдельно в Законе о прокуратуре РФ отмечается, что направление требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в отношении одного и того же лица по одним и тем же основаниям не допускается.

При этом названным выше Приказом Генпрокуратуры РФ от 02.06.2021 № 294 на органы прокуратуры при решении вопроса о направлении требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия возлагается обязанность учитывать результаты ранее проведенных контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий в целях исключения избыточного административного давления на проверяемых лиц.

Контрольные задания

Проанализируйте нормы Закона о прокуратуре РФ, предусматривающие возможность отзыва должностным лицом прокуратуры принесенного

им протеста и требования об изменении НПА до момента их рассмотрения по существу поднадзорным субъектом. Определите, для чего данные нормы введены законодателем, и какова их целесообразность.

2.3. Прокурорская проверка

В научных работах прокурорская проверка именуется одним из основных правовых средств прокурора⁹, и именно в этом понимании отражается её основной практический смысл. Говоря о прокурорской проверке как средстве, важно не допустить её смешения с мерами прокурорского реагирования, которые также выступают в роли соответствующих средств, но принимаемых по факту и в связи с уже выявленными нарушениями закона или признаками их совершения, в то время как прокурорская проверка – это средство выявления фактов таких нарушений или их признаков. Иными словами, категории «прокурорская проверка» и «меры прокурорского реагирования» соотносятся как некая совокупность действий прокурора (проверка) и их возможный результат (меры прокурорского реагирования).

Закон о прокуратуре не дает официального определения прокурорской проверки, в связи с чем ученые уже длительное время предлагают различные интерпретации этого понятия, обзор и систематизация которых не являются целью настоящей работы. Вместо этого читателю предлагается ознакомиться с общими практическими вопросами организации и проведения прокурорских проверок.

Правовая регламентация прокурорской проверки

Несмотря на то, что прокурорская проверка и в теории, и на практике рассматривается как основное средство выявления прокурором нарушений законодательства, длительное время порядок её организации и проведения был урегулирован законодателем лишь в общих чертах.

В частности, в Законе о прокуратуре этому было посвящено всего два небольших абзаца в п. 2 ст. 21, которые гласили:

А) при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы;

Б) проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

⁹ См.; Тетерина О. Основы методики проверки исполнения законов при учете преступлений // Законность. 2014. № 7. С. 13.

Безусловно, многие вопросы, связанные с проведением прокурорских проверок, были урегулированы в подзаконных актах Генеральной прокуратуры РФ, например в Приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Однако это не снимало многих вопросов. В частности, приведенным приказом в первоначальной редакции в общих чертах регулировались лишь некоторые наиболее общие вопросы, а именно повод и основания для проведения проверок, их предмет и пределы, а также ряд моментов, связанных с пределами реализации полномочий прокурора в рамках этих проверок. В то же время многие вопросы, например срок проведения проверок, порядок уведомления об их проведении, возможность проведения повторных проверок, урегулированы не были.

Кардинальным образом ситуация поменялась лишь в 2017 году, когда во исполнение Постановления Конституционного суда Российской Федерации 17.02.2015 № 2-П, хотя и признавшего ряд положений Закона о прокуратуре не противоречащими Конституции, но давшего их подробное конституционно-правовое истолкование, был принят Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ, существенно изменивший положения ст. 21 и ряда других положений Закона о прокуратуре, связанных с проведением прокурорских проверок. Содержание приведенных изменений будет рассмотрено далее применительно к отдельным, ключевым; вопросам проведения прокурорских проверок.

Отметим, что ключевой нормативно-правовой акт, регулирующий на сегодняшний день вопросы проведения проверок большинством контрольно-надзорных органов – Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», – к проверочной деятельности прокурора не применяется.

Повод и основания для проведения прокурорской проверки

Парные категории «повод» и «основание» являются универсальными и примерно в едином ключе используются как в контрольно-надзорной сфере, так и в сфере уголовной и административной юрисдикций.

В самом общем смысле под поводом понимают некоторый источник информации о допущенном или готовящемся противоправном деянии. Некоторые ученые добавляют к этому обязанность компетентных органов принять то или иное правоприменительное решение, порожаемое фактом наличия соответствующего источника информации, например рассмотреть вопрос о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении. Под основанием понимают достаточные данные, указывающие на наличие допущенного или (в случае

с прокурорской проверкой) еще и готовящегося противоправного деяния. Иными словами, повод говорит нам о возможном существовании противоправного деяния, а основание с определенной долей достоверности подтверждает это.

Важно уточнить, что, когда говорят об основаниях, речь идет в любом случае о вероятностном знании – предположении о существовании противоправного деяния, а достоверность этого предположения подлежит дальнейшей проверке в ходе иных процедур, например в рамках предварительного или административного расследования.

Что же выступает поводом и основанием для прокурорской проверки? Согласно действующей редакции п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Данное нормативное положение даже после соответствующих глобальных изменений 2017 года продолжило уступать в части своей информативности пункту 6 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому прокурорские проверки допускается проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий. В том же пункте в качестве повода для прокурорских проверок названы материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики и другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Анализируя указанные выше нормы права, можно разделить поводы для проведения прокурорской проверки на три группы:

- 1) непосредственные сообщения, адресованные прокурору, о противоправных деяниях из различных источников – от граждан, государственных органов, юридических лиц;
- 2) материалы СМИ;
- 3) непосредственное обнаружение прокурором признаков противоправных деяний из различных источников, например материалов уголовных и гражданских дел, материалов статистики и т. д.

В частности, в приведенном Постановлении Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П дан однозначный ответ о возможности для прокурора проводить проверку и без непосредственных обращений заинтересованных лиц, то есть на основании поводов под п. п. 2 и 3. Основанием со-

ответственно будут являться достаточные данные, указывающие на наличие противоправного деяния или его подготовку, содержащиеся в указанных выше поводах. При этом вопрос достаточности таких данных и их способности выступать в качестве повода является оценочным, а прокурор его решает самостоятельно в каждом конкретном случае.

Вместе с тем на сегодняшний день вопрос об основаниях для проведения прокурорской проверки дополнен важным положением о том, что это должны быть не просто достаточные данные, а еще такие данные, которые нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки. Указанное положение также появилось под влиянием и во исполнение Постановления Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П и обусловлено тем, что любая проверка, в том числе прокурорская, связана с вмешательством в деятельность поднадзорных субъектов и ограничивает их права, если данные об отсутствии или наличии нарушения столь очевидны, что могут быть установлены в рамках иных, менее обременительных для поднадзорных субъектов, мероприятий, нужно применять именно их, а не прокурорскую проверку.

Дискуссионен вопрос о существенности такого процессуального нарушения, как отсутствие повода и основания для проведения прокурорской проверки, особенно при условии, что по её результатам установлены реальные нарушения закона. На этот вопрос рекомендуем найти ответ самостоятельно, выполнив соответствующее задание в конце параграфа.

Предмет проверки

Предметом проверки выступает деятельность поднадзорных субъектов по соблюдению ими требований действующего законодательства. Предмет проверки подлежит фиксации в решении о проведении проверки, и по общему правилу прокурор не может выйти за его границы, то есть начать проверять то, что не было заранее оговорено и зафиксировано. Современное требование четко фиксировать предмет проверки уже в момент её начала (принятие решения о проведении проверки) призвано установить четкие пределы вмешательства органов прокуратуры в деятельность поднадзорных субъектов, дабы не подвергать их излишним обременениям.

Вместе с тем очевидно, что даже находясь в заранее очерченных границах – пределах проверки, прокурор может выявить признаки иных противоправных деяний, требующих самостоятельной оценки со стороны органов прокуратуры. На этот случай действующее законодательство предусматривает возможность расширения предмета проверки сообразно новым выявленным обстоятельствам по делу; типовая форма соответствующего решения также установлена на уровне Генеральной прокуратуры РФ.

Оформление начала проведения проверки

В соответствии с п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре решение о проведении проверки принимает прокурор или его заместитель и доводит до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

Таким образом, для правильного оформления начала прокурорской проверки обязательно соблюдение, как минимум, двух основных условий:

1) вынесение решения о проведении проверки уполномоченным должностным лицом;

2) доведение указанного решения до поднадзорного субъекта в установленный срок.

В частности, отсутствие решения о проведении проверки рассматривается в практике как существенное процессуальное нарушение, полностью аннулирующее все результаты проверочного мероприятия, что отражено, например, в постановлении Третьего Арбитражного апелляционного суда от 12.12.2022 по делу № А69-903/2022.

Относительно вопроса вручения решения о проведении проверки поднадзорному субъекту некоторые дискуссии вызывает то, кого можно считать его уполномоченным представителем. Например, согласно разъяснениям Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» в качестве уполномоченного не может выступать даже представитель юридического лица, действующий на основании общей доверенности. Однако эти разъяснения основаны на соответствующих положениях ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ, а сфера их применения ограничена вопросами административной ответственности.

В отношении же прокурорской проверки были случаи, когда для целей уведомления о её начале наличие полномочий определялось прокурором исходя из обстановки, даже в отсутствие доказанности юридического оформления правоотношений между таким лицом и поднадзорным субъектом. В частности, это отражено в Постановлении Третьего Арбитражного апелляционного суда от 19.07.2022 по делу № А33-28900/2021. Типовая форма решения о проведении проверки утверждена Приказом Генпрокуратуры России от 17.03.2017 № 172.

Сроки проведения проверки

До 2017 года вопрос о сроках проведения прокурорской проверки не был урегулирован ни на законодательном, ни на официально ведомственном уровне. Скорее всего по данному вопросу имелись внутренние

циркуляры прокуратуры, однако до широкой общественности они не дошли. Вместе с тем можно отметить, что при проведении проверок, связанных с решением вопроса о применении мер административной ответственности, работники привязывали свои сроки к установленным КоАП РФ срокам проведения административного расследования.

После соответствующих изменений 2017 года вопрос о сроках прокурорской проверки был формализован и стал составлять 30 календарных дней с возможностью продления вышестоящим прокурором еще на 30 дней и еще одним таким же продлением, но уже по решению Генерального прокурора РФ или его заместителя. Итого, предельный срок прокурорской проверки ограничили 90 днями.

Вместе с тем законодатель предусмотрел возможность приостановления указанного срока в связи с объективными препятствиями, не позволяющими завершить проверку. Количество таких приостановок не ограничено, однако по общему правилу они в совокупности не могут превышать 6 месяцев, с возможностью продления по решению Генерального прокурора РФ или его заместителя еще на 6 месяцев. Таким образом, общий срок проверочных мероприятий может составлять год и 90 дней, что, конечно же, более чем внушительно.

Вместе с тем, исходя из того, что решение о продлении проведения проверки до 90 дней и (или) её приостановке сроком до года принимают лично Генеральный прокурор РФ или его заместители, можно говорить о некой экстраординарности указанных мер и их обусловленности только исключительными, особо важными обстоятельствами. Средние же сроки проведения прокурорских проверок гораздо ниже.

Полномочия прокурора при проведении прокурорской проверки

Пунктом 1 ст. 22 Закона о прокуратуре РФ предусмотрено, что прокурор в рамках осуществления общего надзора вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных субъектов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений;
- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Также согласно п. 13 ст. 21 Закона о прокуратуре к участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций. Неисполнение указанных законных требований прокурора по общему правилу влечет привлечение виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 17.7 КоАП РФ.

Теперь рассмотрим подробнее каждое из названных полномочий. Если говорить о праве прокурора беспрепятственно перемещаться по территории поднадзорного субъекта, то оно не является абсолютным. В частности, прокурору без соответствующего уровня допуска может быть запрещен доступ на объекты, информация о которых составляет государственную тайну или если их посещение в данный конкретный момент времени создает угрозу жизни и здоровью граждан и т. д.

Кроме того, указанное полномочие может быть реализовано только в рамках прокурорской проверки и, как следствие, предполагает предъявление не только служебного удостоверения прокурора, но и решения о проведении проверки, по крайней мере, при первом визите.

Полномочие прокурора по вопросу истребования документов и сведений, необходимых для проведения проверки, первоначально звучало следующим образом: требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Некоторые ограничения этого широко сформулированного полномочия содержались в п. 15 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195, согласно которым от прокуроров требовалось при проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место. А также не допускать факты возложения на контролирующие и иные органы (статистики и др.), организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, и статистических данных, не предусмотренных законодательством.

Вместе с тем указанные ограничения носили преимущественно обще-ориентирующий характер; в соответствии с Постановлением Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П полномочия прокурора были также существенно реформированы.

В частности, появилось условие: органы прокуратуры не вправе истребовать документы, которые органам прокуратуры передавали в связи с ранее проведенной проверкой либо которые официально опубликованы в средствах массовой информации, размещены на официальном сайте ор-

гана (официальном сайте организации, создание которого предусмотрено ее учредительными документами).

При этом положение о том, что поднадзорные субъекты в рамках прокурорской проверки могут представлять документы, которые они не обязаны иметь в соответствии с законодательством, а также формировать документы, не имеющиеся на момент предъявления требования прокурора, закрепления в Законе о прокуратуре не нашло, что не исключает необходимость его соблюдения, поскольку именно такой конституционно-правовой смысл вкладывает в это Конституционный суд РФ.

В ходе проверочных мероприятий прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Очевидно, что реализация указанного полномочия в рамках прокурорской проверки не предполагает вызова для дачи объяснения лиц, в отношении которых непосредственно проводятся проверочные мероприятия, так как согласно ст. 51 Конституции РФ каждому гарантировано право не свидетельствовать против самого себя, о чем Конституционный суд РФ напомнил в частности в Определении от 20.04.2017 № 794-О. Следовательно, прокурор лишь вправе предложить проверяемым субъектам представить объяснения по интересующим его вопросам, без какого-либо давления, и, тем более, без возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ за отказ такие объяснения представить. Аналогичная правовая позиция была закреплена еще в Постановлении Верховного суда РФ от 06.06.2003 № 86-В03-9. Таким образом, прокурор имеет право вызывать для дачи объяснений лиц, в отношении которых не проводится проверка, но они могут обладать информацией, имеющей отношение к предмету проверки.

Важным полномочием является право прокурора привлекать к участию в проведении проверки представителей иных государственных органов. Как разъяснил Конституционный суд РФ в Постановлении от 17.02.2015 № 2-П, участие в проведении прокурорской проверки представителей (сотрудников) других государственных органов допускается именно в целях осуществления вспомогательных (экспертно-аналитических) функций и не предполагает самостоятельного осуществления ими проверочных действий в интересах соответствующих государственных органов.

Дискуссионен вопрос о том, обязаны ли иные государственные органы выделять специалистов по требованию прокуратуры для участия в проводимых ими проверках. В Определении от 23.04.2020 № 858-О Конституционный суд РФ ответил на данный вопрос достаточно уклончиво, указав, что положения Закона о прокуратуре предполагают согласование форм и порядка взаимодействия органов прокуратуры с соответствующими контрольно-надзорными органами по поводу участия сотрудников контрольно-

надзорных органов в прокурорской проверке. Однако, несмотря на этот вывод, отказал в рассмотрении по существу жалобы заявителя на судебное решение, по которому его привлекли к ответственности за отказ предоставить специалистов для участия в прокурорской проверке, мотивированный невозможностью их выделения.

Таким образом, на сегодняшний день полагается, что если требования прокурора о выделении специалиста не носят явно «неразумный характер» (например о выделении всех сотрудников государственного органа или их значительной части), то они подлежат обязательному исполнению в силу общих положений ст. 6 Закона о прокуратуре.

Завершение прокурорской проверки и проведение повторной проверки

В соответствии с п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре, если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, то в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копию которого направляют руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

Если же по итогам проверки выявлены какие-либо нарушения, то прокурор обязан принять соответствующие меры прокурорского реагирования, а если в указанных нарушениях содержатся признаки уголовно или административно наказуемого деяния – направить результаты проверки в компетентные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного или дела об административном правонарушении.

Долгое время вопрос о возможности проведения повторной проверки не был урегулирован на законодательном уровне. В последующем под влиянием и во исполнение Постановления Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П в ст. 21 Закона о прокуратуре нашло закрепление понятие «повторная проверка» и условий её проведения. На сегодняшний день под повторной проверкой понимается проверка в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка. Иными словами, повторная проверка – это проверка с идентичным предметом и в отношении одного и того же поднадзорного субъекта.

Важно обратить внимание на тот факт, что дефекты первоначальной проверки, то есть неполное выяснение обстоятельств дела прокурором или их неверная интерпретация, не являются основанием для проведения повторной проверки, а и в качестве такового Закон о прокуратуре называет только:

- новые или вновь открывшиеся обстоятельства;
- истечение установленного срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

Здесь стоит отметить, что Закон о прокуратуре не раскрывает, что же следует понимать под новыми или вновь открывшимися обстоятельствами. Использование аналогии закона лишь частично снимает эту проблему, так как процессуальное законодательство оперирует разным пониманием новых и вновь открывшихся обстоятельств, которые отличаются, допустим, в уголовном и арбитражном процессе.

Контрольные задания

Рассмотрите вопрос правомерности проведения прокурорской проверки и её границ (предмета) в ситуации, когда ранее по аналогичным основаниям в отношении поднадзорного субъекта уже проводилась проверка по подобным основаниям другим специализированным контрольно-надзорным органом. Для обоснования своих выводов используйте правовые позиции, сформулированные в Постановлении Конституционного суда РФ 17.02.2015 № 2-П, но не ограничивайтесь ими.

2.4. Надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов (общий надзор)

Особое место среди отраслей прокурорского надзора занимает именно надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов, или как, его еще называют, – общий надзор.

В ходе реформ 1990–2000-х годов прокуратура, несмотря на ослабление позиций по сравнению с советским периодом, сумела сохранить за собой это направление деятельности, хотя были попытки оградить сферу бизнеса и предпринимательства (хозяйственную и иные сферы деятельности) от прокурорского надзора: мол, этим должны заниматься ведомственные и межведомственные контролирующие органы, бизнес-омбудсмены и т. д. А защитой прав человека и гражданина должны были бы заниматься суды, уполномоченные по правам человека и т. п. Но здравые силы в России взяли верх, прокуратура сохранила за собой общий надзор. Поэтому «прокурорам до всего есть дело» в социально-экономической и иных сферах жизни в стране, особенно, если происходят чрезвычайные события, нарушаются требования законности, что становится возможным именно благодаря общенадзорным полномочиям прокуратуры.

Основные положения процессуального механизма осуществления прокуратурой общего надзора будут рассмотрены в данном параграфе учебного пособия.

Предмет надзора

Как следует из ст. 21 Закона о прокуратуре РФ, предметом общего надзора выступает соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации.

Серьезные вопросы вызывает включение законодателем в предмет прокурорского надзора Конституции РФ. В частности, в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» приведен исчерпывающий перечень, когда суды могут применять Конституцию РФ непосредственно, без обращения к специальным нормам законодательства, развивающим её положения. В качестве такого примера Верховным судом РФ названа ситуация, когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения. Однако описанная ситуация, когда мы можем найти положение Конституции РФ, с одной стороны, не столько очевидное, а с другой – не воспроизведенное ни в одном из нормативно-правовых актов, на сегодняшний день видится невероятной, и, как следствие этого, положение теряет всякий смысл.

Во всех остальных случаях право непосредственного применения Конституции РФ и её толкования принадлежит исключительно Конституционному суду РФ. В связи с этим возникает вопрос: если даже органы судебной власти на столько ограничены в непосредственном применении Конституции РФ, то может ли прокуратура свободно реализовывать подобные полномочия, сравнивая поведение поднадзорных субъектов не с конкретными положениями законодательства, а напрямую с нормами Конституции РФ? На отрицательный ответ намекает и отсутствие в действующем законодательстве явных полномочий прокуратуры по вопросу обеспечения надзора за соблюдением Конституции РФ.

В Законе о прокуратуре РФ мы находим единственную норму, закрепленную в п. 3 ст. 24, согласно которой в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законов РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Также ранее в Постановлении Конституционного суда РФ от 18.07.2003 № 13-П была высказана позиция о том, что Генеральный прокурор РФ обладает возможностью обращаться в Конституционный суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ. Однако с тех пор названное полномочие ни разу не было реализовано Генеральным прокурором РФ. Кроме того, внесенными в 2020 году в Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменениями был прямо закреплен перечень субъектов, кто может поднимать вопрос о соответствии региональных законов Конституции РФ, и Генеральный прокурор РФ среди них не назван.

Единственный намёк на возможность реализации полномочий по надзору за Конституцией РФ содержится в абз. 5 п. 2 ст. 87 ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ, согласно которому в случае, если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

Однако и здесь, как показала практика, имеются существенные препятствия для реализации подобных полномочий прокуратуры РФ в виде оценочного характера термина «аналогичного признанному неконституционным». В частности, в Определении Верховного суда РФ от 18.05.2011 № 21-Г11-2 указано, что вопрос об аналогичности норм, признанных неконституционными, может быть сделан судами общей юрисдикции только в силу её явной очевидности. Во всех остальных случаях данный вопрос должен быть решен Конституционным судом РФ в рамках специальных процедур, в которых, как было указано ранее, Прокуратура РФ не участвует. Таким образом, норма о надзоре Прокуратурой РФ за соблюдением Конституции РФ в большей степени носит декларативный характер, а общий надзор направлен преимущественно на обеспечение соблюдения законодательства, действующего в РФ.

Говоря о положениях законодательства как предмете надзора, следует отметить, что в приоритетном порядке прокуратура РФ в силу своих ранее выделенных сущностных характеристик в первую очередь надзирает именно за соблюдением федерального законодательства, включающего в себя федеральные конституционные и федеральные законы. При этом общий надзор охватывает и соблюдение законодательства уровня субъектов РФ.

Дискуссионным является вопрос о том, относится ли к предмету общего надзора соблюдение подзаконных нормативно-правовых актов. Судебная практика отвечает на него скорее положительно. В частности, в Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.01.2022 по делу № А10-326/2021 прямо отклонен довод заявителя кассационной жалобы о том, что полномочия прокурора по внесению представления ограничены возможностью его внесения исключительно об устранении нарушения закона, а не подзаконных актов, как основанный на ошибочном толковании Закона о прокуратуре.

Аналогичная позиция содержится в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 29.06.2016 № Ф06-10055/2016.

В этом смысле интересен подход, закрепленный в Постановлении Четвертого Арбитражного апелляционного суда от 05.10.2018 по делу № А10-736/2017, согласно которому положения ст. 21 Закона о прокуратуре РФ не лишают возможности прокурора проверять исполнение поднадзорными субъектами требований подзаконных нормативных правовых актов при наличии в законе соответствующих бланкетных (отсылочных) норм, предоставляющих возможность правового регулирования вопросов на ином (незаконодательном), в том числе ведомственном, уровне. Идентичные выводы сделаны в Решении Арбитражного суда Забайкальского края от 16.02.2021 по делу № А78-9311/2020.

Таким образом, как минимум положения подзаконных НПА, принятых в развитие законов (как федеральных, так и уровня субъектов РФ), должны относиться к предмету общего надзора прокуратуры.

Поднадзорные субъекты

К числу поднадзорных субъектов в отрасли общего надзора ст. 21 Закона о прокуратуре РФ относит федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет РФ, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностным лицам, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Иными словами, к числу поднадзорных субъектов в отрасли общего надзора относятся в целом все поднадзорные прокуратуре субъекты без какого-либо исключения. Данный перечень поднадзорных субъектов, в совокупности с предметом общего надзора, который охватывает все дейст-

вующие в РФ законы и развивающие их положения подзаконные акты, и позволяет называть отраслью надзора, предусмотренную ст. 21 Закона о прокуратуре РФ, общим надзором.

Эта же особенность общего надзора порождает ряд существенных проблем, связанных с его эффективностью. Эти проблемы нужно будет исследовать при работе над контрольными заданиями к настоящему параграфу.

Полномочия прокуратуры

Продолжая анализировать положения ст. 21 Закона о прокуратуре РФ, следует иметь в виду, что в ней употребляются понятия «полномочия прокуратуры» и «акты (меры) прокурорского реагирования».

В п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре РФ закреплено, что прокурор в рамках осуществления общего надзора вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных субъектов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Очевидно, что это именно полномочия прокурора. Полномочия не направлены на предотвращение или устранение нарушений закона, но способствуют их выявлению. Порядок их реализации и связанные с ними проблемные вопросы подробно рассмотрены в параграфе 2.3. Стоит лишь отметить, что данные полномочия являются универсальными и почти все из них в равной степени могут применяться и в специализированных отраслях прокурорского надзора.

Далее в п. 1.1, 2, 3 названной статьи перечислены в разных интерпретациях уже именно меры прокурорского реагирования в виде протеста, представления, предостережения, постановления, а также требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, посредством которых должностные лица прокуратуры устраняют или предотвращают нарушения закона.

Акты (меры) прокурорского реагирования

Арсенал мер (актов) прокурорского реагирования в отрасли общего надзора обширен и включает в себя уже весь ранее перечисленный набор основных мер, точно так же, как и общенадзорные полномочия, реализуемые и в других специализированных отраслях прокурорского надзора, за редким исключением (например, в сфере надзора за дознанием и предварительным следствием почти ни одна из названных мер неприменима). Подробно данные меры рассмотрены в параграфе 2.2.

Контрольное задание

Необходимо выявить проблемы эффективности общего надзора, порождённые его предметом и перечнем поднадзорных субъектов.

3. ОСНОВНЫЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Как было рассмотрено ранее, основное предназначение прокуратуры – это надзор за обеспечением законности в широком смысле слова. Однако некоторые общественные отношения, попадающие в сферу надзорной деятельности, обладают столь ярко выраженной спецификой, что требуют индивидуальных или даже уникальных подходов к обеспечению законности, формирующих самостоятельные направления деятельности прокуратуры.

Именно эти направления будут рассмотрены в настоящей главе с выделением в них роли прокуратуры, поднадзорных субъектов и надзорных средств.

3.1. Полномочия прокурора в сфере уголовной юстиции

Обыденное представление о сотруднике прокуратуры, как правило, ассоциируется с государственным обвинителем, выступающим обличителем преступников и призывающим в суде к их справедливой каре.

Разумеется, что это представление далеко от истины и рисует перед нами только одну, хотя и очень яркую, черту прокурорской деятельности в сфере уголовной юстиции, в то время как последняя, будучи довольно разнообразным явлением, включает в себя огромное количество кропотливой, но скрытой, работы прокурора. Рассмотрим основные направления деятельности прокурора по обеспечению законности в уголовном судопроизводстве и связанным с ним правоотношениями, образующими широкое понятие уголовной юстиции.

Прокурор как участник уголовного судопроизводства

Уже в самом начале, говоря о прокуроре как участнике уголовного судопроизводства, п. 6 ст. 5 УПК РФ называет его, с одной стороны, государственным обвинителем, поддерживающим от имени государства обвинение в суде по уголовному делу, а с другой – должностным лицом органов прокуратуры, участвующим в уголовном судопроизводстве и наделенным полномочиями Законом о прокуратуре.

Эта же двойственность сохраняется в ст. 37 УПК РФ, которая определяет прокурора как должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

При этом очевидно, что никаких «отдельных прокуроров» как государственных обвинителей не существует. Данная внутренняя специализация, когда поддержание обвинения по уголовным делам делегируется конкретным прокурорам, является исключительно технической особенностью структуры органов прокуратуры, обусловленной очень широким кругом полномочий, а один человек не может охватить все направления деятельности главного в стране надзорного органа и вынужден сосредоточиваться лишь на некоторых из них, в то время как его коллеги работают с другими, совместными усилиями обеспечивая всеобщность надзора.

Таким образом, выступая в суде как государственный обвинитель, прокурор продолжает быть должностным лицом органов прокуратуры согласно Закону о прокуратуре. Соответственно роль государственного обвинителя будет исключительно процессуальной и вторичной по отношению к статусу прокурора как должностного лица.

При этом, как было указано ранее, основное предназначение прокуратуры и её должностных лиц – это обеспечение режима законности, то есть надзор.

Каковы надзорные функции прокурора в уголовном судопроизводстве? Они крайне разнообразны и обширны; в частности, прокурор может:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- направлять дознавателю письменные указания о ходе расследования уголовного дела, производстве процессуальных действий;
- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с настоящим Кодексом;
- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;

- участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ;

- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
- отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;

- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

- передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому;

- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

- утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

- возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

- рассматривать жалобы в отношении органов предварительного расследования и принимать по ним решения (ст. 124 УПК РФ).

При этом часть перечисленных полномочий относится к так-называемой группе полномочий по процессуальному руководству уголовным преследованием, как, например, право прокурора давать обязательные указания о производстве процессуальных действий, что, на наш взгляд, не отменяет их надзорной природы.

Для эффективной реализации указанных функций прокурор наделен следующими полномочиями:

- по мотивированному письменному запросу знакомиться с материалами уголовных дел;

- получать копии итоговых процессуальных решений органов предварительного расследования по уголовному делу;

- получать уведомления о проведении различных следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих права и свободы участников уголовного судопроизводства, а также многими другими процессуальными полномочиями, подробнее которые рассмотрены в прил. 3¹⁰.

¹⁰ Приложение 3.

Круг мер прокурорского реагирования в сфере уголовного судопроизводства достаточно ограничен. Во-первых, прокурор вправе выносить мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. С одной стороны, данное полномочие связано с функцией уголовного преследования, так как прокурор выступает в роли инициатора возбуждения уголовного дела.

С другой – в нем проявляется и надзорная составляющая, которая не допускает оставление без должной реакции факты нарушения закона, ставшие известными прокурору. При этом прокурор лично не возбуждает уголовное дело, а направляет материалы в компетентные органы предварительного расследования для решения вопроса, что также в большей степени характерно для надзорных правоотношений.

В целом вопрос о возврате права прокурора лично возбуждать уголовные дела носит остро дискуссионный характер, и эти дискуссии как раз касаются столкновения надзорной роли прокурора и реализации им уголовного преследования.

Во-вторых, прокурор по факту выявленных нарушений закона вправе требовать их устранения от органов дознания и следственных органов. Данная мера обладает очевидно большей эффективностью в сфере дознания, где у прокурора сохранился широкий перечень полномочий по процессуальному руководству.

В сфере предварительного следствия, напротив, соответствующие полномочия в основном перешли к руководителю следственного органа. Так, ч. 4 ст. 41 УПК РФ закрепляет, что указания прокурора и начальника органа дознания, данные в соответствии с настоящим Кодексом, обязательны для дознавателя, где последний лишь вправе обжаловать их вышестоящему прокурору. При этом (по общему правилу) обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнения.

В то же время, согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ, следователь может самостоятельно отклонить требования прокурора об устранении нарушений закона и уже прокурор должен доказывать законность своего требования:

- сначала – у руководителя вышестоящего следственного органа;
- затем – у Председателя Следственного комитета РФ;
- и в конце – у Генерального прокурора РФ, решение которого будет окончательным.

А подача указанных выше жалоб не приостанавливает соответствующие действия органов предварительного расследования, по поводу которых получено требование прокурора.

Дискуссионным является вопрос о допустимости применения в сфере уголовного судопроизводства общенадзорных мер прокурорского реагирования, таких как ранее рассмотренное представление об устранении нарушений закона. Так, в соответствии с п. 1 ст. 30 Закона о прокуратуре полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. То есть, сам Закон о прокуратуре отсылает нас в части полномочий прокурора именно к специализированному уголовно-процессуальному законодательству, которое содержит лишь ранее рассмотренные меры реагирования, среди которых представление не названо.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 1 УПК РФ, порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается УПК РФ, основанным на Конституции РФ, что также затрудняет применение в этой сфере полномочий прокурора, не названных в перечисленных законах. Из этого следует, что с теоретической точки зрения сложно обосновать возможность применения общенадзорных мер прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве.

Надзорные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве принято ограничивать досудебными стадиями.

Согласно ст. 73 УПК РФ, к обстоятельствам, подлежащим доказыванию, наряду с виновностью, законодатель причисляет и, например, обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния, не отдавая приоритета ни одним из них.

Из этого следует, что в судебном разбирательстве прокурор, будучи субъектом доказывания, не связан лишь одним обвинительным тезисом.

Кроме того, согласно ч. 7 ст. 246 УПК РФ, если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения. Данное полномочие представлено обязанностью прокурора, а не его субъективным правом. То есть прокурор не вправе поддерживать обвинение, если приходит к выводу о его недоказанности.

Приведенное толкование не исключает и иных подходов, когда, руководствуясь принципом состязательности сторон, прокурору в судебных стадиях отводится только роль обвинителя, а отказ от обвинения рассматривается как вынужденная опция, когда прокурор делает это по причине слабости своей позиции и невозможности «выиграть» состязание со стороной защиты. То есть вновь приоритет отдается функции уголовного преследования.

Каждый в ходе дальнейшего изучения темы может самостоятельно сформировать свой образ прокурора, расставив акценты между его ролями в уголовном судопроизводстве.

Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), является одним из основных направлений функции органов прокуратуры. Выделение этого направления надзорной деятельности прокуратуры в самостоятельное связано, в первую очередь, с тем, что при осуществлении ОРД существенно затрагиваются и ограничиваются основные права и свободы человека и гражданина, которые определены Конституцией Российской Федерации.

Особенность регулирования данной отрасли прокурорского надзора – это существование двух самостоятельных направлений деятельности правоохранительных органов: *оперативно-розыскное* и *уголовно-процессуальное*, которые регламентированы самостоятельными отраслями права.

Первое направление деятельности регламентировано нормами оперативно-розыскного права. В рамках оперативно-розыскного направления уполномоченные прокуроры в пределах своей компетенции проводят проверки, направленные на своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений закона, восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности. Исходя из положений, предусмотренных п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре Российской Федерации, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, является одним из важных направлений прокурорской надзорной деятельности.

Перечислим задачи прокурорского надзора за деятельностью органов, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью:

- охрана и защита конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при производстве ОРМ;
- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, при проведении ОРМ;
- предупреждение и пресечение нарушений в деятельности органов, осуществляющих ОРД;
- обеспечение оперативного раскрытия преступлений и привлечение лиц, их совершивших, к уголовной ответственности;
- обеспечение оперативно-розыскного содействия производству уголовного дела и осуществлению правосудия.

Предмет надзора рассматриваемой деятельности прокурора определен ст. 29 Закона о прокуратуре, и к нему относится:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- законность решений, принимаемых органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина является обязательным условием в деятельности правоохранительных органов, тем более в деятельности органов, осуществляющих ОРД, поскольку такая деятельность всегда связана с возможным ограничением прав и свобод человека и гражданина. Исходя из положений ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, законодатель данную составляющую предмета надзора определил как первостепенную.

Соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях – важное условие раскрытия преступлений, своевременного возбуждения уголовных дел, последующего их расследования и разрешения по существу в суде. Поэтому внимание прокурора должно быть обращено именно на строгое соблюдение сроков разрешения заявлений и сообщений, их порядка, полноты и качества.

Соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий заключается в осуществлении ОРМ органами и должностными лицами, уполномоченными на эту деятельность в соответствии с законодательством.

Согласно ст. ст. 13–16 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД) правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность на территории Российской Федерации наделены подразделения:

- органов внутренних дел Российской Федерации;
- органов федеральной службы безопасности;
- федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, где к органам государственной охраны относится федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, а также подразделения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющие отдельные полномочия указанного органа (далее – подразделения) и военные профессиональные образовательные организации, а также военные образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны;
- таможенных органов Российской Федерации;

- службы внешней разведки Российской Федерации;
- федеральной службы исполнения наказаний.

Перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, может быть изменен или дополнен только федеральным законом. Руководители указанных органов определяют перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, их полномочия, структуру и организацию работы.

Также данным законом закреплено, что органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, решают определенные этим законом задачи исключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

Кроме того, следует отметить, что в ст. 6 Закона об ОРД определен исчерпывающий перечень ОРМ, к которому относятся:

- опрос;
- наведение справок;
- сбор образцов для сравнительного исследования;
- проверочная закупка;
- исследование предметов и документов;
- наблюдение;
- отождествление личности;
- обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств;
- контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений;
- прослушивание телефонных переговоров;
- снятие информации с технических каналов связи;
- оперативное внедрение;
- контролируемая поставка;
- оперативный эксперимент;
- получение компьютерной информации.

При этом возможность проведения ОРМ может быть обусловлена строго определенными основаниями, указанными в ст. 7 Закона об ОРД, а для проведения ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, требуется судебное решение (ст. 8 Закона об ОРД).

Перечислим функции прокурорского надзора в сфере ОРД:

- пресечение нарушения прав и законных интересов граждан и организаций при проведении ОРМ;

- принятие мер к восстановлению нарушенных прав и возмещению причиненного вреда;
- принятие меры для привлечения виновных должностных лиц к ответственности, установленной законом.

При реализации надзорных функций за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, прокуроры руководствуются действующим законодательством, к которому относится широкий перечень нормативно-правовых актов, начиная с Конституции РФ и заканчивая различными ведомственными актами, в том числе ограниченного доступа.

Как и любая деятельность, прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, имеет свои пределы и обычно подразделяется на надзор:

- по кругу субъектов;
- по кругу нормативно-правовых актов.

Пределы по кругу субъектов, в свою очередь, подразделяются на надзор за деятельностью ведомств и их отдельных подразделений, а также на надзор специальный, то есть надзор за деятельностью отдельных должностных лиц, осуществляющих руководство подразделениями и сотрудников этих подразделений, непосредственно наделенных полномочиями проводить ОРМ. Надзор по кругу нормативно-правовых актов определяется соответствующей нормативно-правовой базой, регулирующей ОРД.

Прокуроры при осуществлении надзора за исполнением законов в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий наделены определенными полномочиями, которые нашли закрепление в Законе о прокуратуре, Законе об ОРД и в других нормативных актах, в том числе и ведомственных (ст. 30 Закона о прокуратуре).

Прокурорская проверка исполнения законов об ОРД проводится:

- по обращениям граждан, юридических и должностных лиц;
- результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях, дел оперативного учета и оперативно-служебных материалов;
- при наличии информации о ненадлежащем реагировании органов, осуществляющих ОРД, на поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам, находящимся в производстве;
- по указаниям вышестоящего прокурора;
- при ненадлежащем исполнении органами, осуществляющими ОРД, требований и поручений уполномоченного прокурора;
- на основании аналитических данных, свидетельствующих об отсутствии положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при нераскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших;

- в иных случаях, свидетельствующих о нарушениях закона при осуществлении ОРД.

Согласно положений, предусмотренных ст. 21 Закона об ОРД, уполномоченные прокуроры наделены полномочиями требовать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

При этом сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, могут быть представлены только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Необходимо также отметить, что компетенция прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов об ОРД, зависит от положения подразделений в структуре прокуратуры, которое определено Приказом Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Перечислим эти компетенции:

- прокуроры субъектов РФ осуществляют надзор на всей территории соответствующего субъекта;

- прокуроры районов и городов – на всей поднадзорной им территории;

- прокуроры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах осуществляют надзор за исполнением законов специализированными подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в закрытых административно-территориальных образованиях;

- прокуроры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях осуществляют надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, проведении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний;

- природоохранные прокуроры – надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности по экологическим и иным преступлениям, повлекшим нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан;

- транспортные прокуроры (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) – надзор за законностью проведения оперативно-розыскной деятельности в рамках раскрытия преступлений, совершаемых на транспорте;

- военные прокуроры – надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, а также иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими, а также о преступлениях, совершенных неустановленными лицами в расположении воинской части, соединения, учреждения – до их установления.

При отсутствии в субъекте РФ соответствующих специализированных прокуроров их обязанности выполняют территориальные прокуроры районного звена.

При осуществлении надзора за исполнением законов в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий прокуроры наделены определенными полномочиями, которые нашли закрепление в Законе о прокуратуре, Законе об ОРД и других нормативных актах, в том числе и ведомственных (ст. 30 Закона о прокуратуре). В частности, по требованию прокуроров, уполномоченных проводить проверки, руководители органов, проводящих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, которые включают в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, предоставляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности. При этом прокуроры обязаны обеспечивать защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах (ст. 21 Закона об ОРД).

Исходя из положений, предусмотренных ст.22 Закона о прокуратуре, при проверке деятельности органов, осуществляющих ОРД, прокурор наделен правом:

- получать письменные объяснения от должностных лиц органов, проводящих ОРД, по факту обнаруженных нарушений закона;
- требовать устранения выявленных нарушений закона;
- опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих ОРД;
- выносить представления об устранении нарушений закона по фактам, выявленным при проверке деятельности органов и должностных лиц, проводящих ОРД.

При этом необходимо отметить, что неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, может повлечь за собой установленную законом ответственность в зависимости от тяжести содеянного.

Прокурорский 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

Одним из направлений деятельности прокуратуры, берущим свои истоки еще со времен Российской Империи¹¹, является надзор за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими наказание и назначаемых судом мер принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Сущность данной деятельности заключается в непрерывном наблюдении уполномоченными прокурорами за исполнением законов всеми учреждениями, органами и должностными лицами, исполняющими судебные решения в части уголовного наказания и иных принудительных мер изоляции от общества, а также соблюдения конституционных прав и свобод лиц, в отношении которых исполняются эти судебные решения.

Выделение рассматриваемого вида прокурорской деятельности определяется особенностями предмета и задачами надзора, поскольку лица, отбывающие наказание и содержащиеся под стражей, имеют специальный статус, связанный с ограничением их прав. Кроме того, свою специфику имеет и особый статус учреждений, в которых содержатся данные лица. Поскольку учреждения являются закрытыми, то вся полнота соблюдения прав и законных интересов содержащихся в них лиц возложена на администрацию этих учреждений. Однако практика показывает, что в деятельности администраций органов и учреждений, исполняющих наказание, а также СИЗО и ИВС, гауптвахт нередко допускаются существенные нарушения режима отбывания наказания и содержания лиц под стражей.

¹¹ Подробнее см.: прил. 4.

Исходя из этого, необходимо сказать, что именно прокуратура стоит на страже соблюдения законных прав и свобод лиц, содержащихся в этих учреждениях, поскольку они ограничены в возможности самостоятельно отстаивать свои права. Вместе с тем прокуроры могут не только контролировать соблюдение прав и свобод, но и реагировать на факты нарушения действующего законодательства, обладая властно-распорядительными полномочиями. Вносимые прокуратурой требования и постановления о соблюдении установленных правил и порядка содержания и устранении нарушений действующего законодательства являются обязательными для исполнения.

Надзор за соблюдением законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы осуществляется Генеральной прокуратурой РФ, территориальными органами прокуратуры, а также специализированными прокуратурами по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Предмет надзора рассматриваемой деятельности прокурора определен ст. 32 Закона о прокуратуре, и к нему относятся:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание 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.

Задачи изучаемого направления прокурорского надзора определены приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В обобщенном виде к задачам надзора следует отнести установление в ходе проверок соответствия состояния законности в проверяемом учреждении предъявляемым требованиям, а именно: недопущения фактов унижения чести и достоинства осужденных и заключенных со стороны сотрудников администраций, жестокого обращения, необоснованного применения административных мер воздействия в виде наложения взысканий, помещений в ШИЗО, ПКТ и пр., соблюдения установленных порядка и правил содержания этих лиц. В случае выявления нарушений надо незамедлительно реагировать на них и принимать необходимые меры по восстановлению законности.

Функции прокурорского надзора реализуются:

- при проверке содержания задержанных и заключенных под стражей;
- исполнении уголовных наказаний;
- защите конституционных свобод, прав и охраняемых законом интересов осужденных;
- обеспечении режима содержания осужденных в местах лишения свободы;
- материально-бытовом обеспечении осужденных;
- реализации осужденными права на труд.

Осуществляя надзор за администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, прокуроры руководствуются действующим законодательством, к которому относятся как акты международного права, инкорпорированные в систему российского права, так и собственно российское национальное законодательство.

К общепризнанным нормам международного права, определяющим основные права человека и гражданина, можно отнести:

- Всеобщую декларацию прав человека (принята ГА ООН 10.12.1948);
- «Международный пакт о гражданских и политических правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН);
- «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

Применяют и ратифицированные Российской Федерацией международные договоры и соглашения:

- Минимальные стандартные правила в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) (пересмотренный текст) (приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 2015 года);

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984 года.

- В целях осуществления данной надзорной деятельности прокурор наделен широким кругом полномочий, которые нашли закрепление в ст. 33 Закона о прокуратуре.

В частности, прокурор имеет право:

- посещать в любое время органы и учреждения в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительные и иные органы и учреждения, исполняющие наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- 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, с оперативными материалами;

- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных выше, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях;

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освободить их своим постановлением из штрафного изолятора (ШИЗО), помещения камерного типа, карцера (КТП), одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Вместе с тем на прокурора возложены и определенные обязанности. Например, он и его заместитель обязаны немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение (ст. 33 Закона о прокуратуре).

При осуществлении надзорных функций при проведении проверок, всегда встает вопрос о пределах надзора. Пределы надзора можно разделить на две группы – по кругу нормативно-правовых актов и по кругу субъектов.

По кругу субъектов надзора пределы прокурорского надзора определяются органами и учреждениями, осуществляющими исполнение наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, к которым относятся:

- исправительные колонии различных режимов в системе ФСИН РФ;
- воспитательные колонии различных режимов в системе ФСИН РФ;
- лечебно-исправительные учреждения ФСИН РФ;
- тюрьмы в системе ФСИН РФ;
- арестные дома в системе ФСИН РФ;
- дисциплинарные воинские части (отдельные дисциплинарные батальоны и роты) Минобороны РФ;
- гарнизонные или войсковые гауптвахты в подразделениях Минобороны РФ;
- изоляторы временного содержания в системе МВД РФ;

- изоляторы временного содержания в системе Федеральной пограничной службы РФ;
- следственные изоляторы ФСИН РФ;
- управления ФСИН РФ в субъектах РФ;
- уголовно-исполнительные инспекции в составе ФСИН РФ;
- психиатрические стационары специального типа Минздрава РФ;
- психиатрические стационары специального типа с интенсивным наблюдением Минздрава РФ;
- специальные учебные воспитательные заведения Министерства просвещения РФ;
- специальные учебные воспитательные заведения закрытого типа Министерства просвещения РФ.

Обязанность по надзору за исполнением наказаний, связанных с лишением свободы, возложена на специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Как и любая деятельность, прокурорский надзор осуществляется на основе планирования проверки соблюдения законности в пенитенциарных учреждениях. В свою очередь эффективное планирование возможно только при учете результатов предыдущих проверок, а также материалов ведомственного контроля со стороны ФСИН РФ и анализа уголовных, гражданских и административных дел на предмет установления причин и условий, способствующих нарушению законности и правопорядка со стороны администрации этих учреждений.

Основные направления деятельности данных прокуратур определены Приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 № 6. В частности, прокуроры должны:

- реагировать на факты использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения администрациями физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, одиночные камеры, помещения камерного типа, единые помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарных воинских частей, перевода на строгие условия содержания; незаконного применения мер поощрения; неоказания медицинской помощи; ненадлежащего материально-бытового обеспечения; воспрепятствования осужденным в обжаловании действий и решений должностных лиц, нарушивших их права;
- добиваться от администрации неукоснительного соблюдения установленного законом порядка исполнения и отбывания лишения свободы, обеспечивающего охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, выполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала,

раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания;

- пресекать факты неправомерного осуществления оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и задач, не предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации;

- в случае чрезвычайных происшествий незамедлительно выезжать на места для проверки их обстоятельств, выяснения и устранения причин и условий происшествий и решения вопроса о привлечении виновных к ответственности, а по ее результатам – при наличии оснований выносить в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 37 УПК РФ, мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

- проверять законность применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия и реагировать в необходимых случаях в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ;

- установить систематический надзор за соответствием действующему законодательству приказов, указаний, распоряжений и постановлений, регламентирующих вопросы, связанные с исполнением уголовных наказаний, содержанием граждан под стражей, издаваемых администрациями следственных изоляторов, учреждений, исполняющих уголовные наказания, а также территориальных органов уголовно-исполнительной системы, командованием дисциплинарных и других воинских частей, опротестовывать их в случае противоречия закону и т. д.

Кроме того, отметим, что прокуроры, осуществляя надзор, участвуют в судебных заседаниях по делам об условно-досрочном освобождении от наказания осужденных, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, об изменении вида исправительного учреждения, назначенного по приговору суда, осужденному к лишению свободы; об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного и других вопросов, подлежащих разрешению при исполнении приговора, предусмотренных ст. 397 УПК РФ.

Подготовка к проверке учреждений заключается в предварительном изучении текущего законодательства, соблюдение которого необходимо проверить, как и результаты предыдущих проверок. Следует обратить внимание на правоприменительную практику, сложившуюся на текущий момент по тем или иным вопросам.

В зависимости от объема проверки (например количество структурных подразделений учреждения), определяется состав группы, в которую

могут входить не только работники прокуратуры, но и специалисты других органов, осуществляющих надзорную деятельность, таких как Росздравнадзор, Роструд и т. д.

Периодичность обязательных проверок определена п. п. 2.1, 2.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 № 6, а именно не менее одного раза в квартал для прокуроров субъекта Российской Федерации и не менее одного раза в месяц для остальных прокуроров. В процессе проверки прокурором может быть организован прием лиц, содержащихся в учреждении.

Кроме деятельности учреждений в части соблюдения требований режима, привлечения осужденных к труду, мероприятий воспитательного характера, в ходе проверки нужно обращать внимание и на применяемые меры дисциплинарного характера в отношении осужденных. В частности, проверяют законность наложенного взыскания, а также соблюдение процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности и соразмерность назначенного наказания совершенному проступку и личности осужденного.

Касаясь проведения проверок изоляторов временного содержания, в первую очередь обращают внимание на законность содержания в них лиц, а также сроков содержания. Необходимо помнить, что подозреваемые и обвиняемые и уж тем более лица, подвергнутые административному аресту, не являются осужденными, поэтому условия их содержания в ИВС в значительной степени отличаются от условий содержания в исправительных учреждениях. То есть проверке на соответствие действующему законодательству подлежат условия содержания и их безопасность, в частности, соблюдение требований личной безопасности, медицинской помощи и санитарно-гигиенического обеспечения.

Прокурорскому надзору подлежат учреждения, осуществляющие исполнение наказания, не связанного с лишением свободы. Такими учреждениями являются уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России (далее УИИ). Деятельность УИИ регламентирована Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 года № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности». Основными задачами УИИ являются:

- исполнение наказаний в виде обязательных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения свободы и исправительных работ;
- контроль за поведением условно осужденных и осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено;
- контроль за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений;

- предупреждение преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в инспекциях.

Соответственно прокурорская проверка осуществляется в целях проверки возложенных на УИИ обязанностей, к которым относятся: введение учета осужденных, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста; разъяснение осужденным порядка и условий отбывания наказаний; разъяснение лицам, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, условий исполнения указанной меры пресечения; организация и проведение воспитательной работы с осужденными к ограничению свободы, лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и исправительным работам; согласование с органами местного самоуправления объектов для отбывания обязательных работ осужденными; согласование предложений органов местного самоуправления о местах, в которых осужденными отбываются исправительные работы; контроль за поведением осужденных по месту работы, учебы и жительства, а также исполнением ими обязанностей и соблюдением запретов, возложенных судом и инспекцией; согласование с администрацией организаций, в которых работают осужденные к исправительным работам, вопроса о предоставлении им ежегодного оплачиваемого отпуска; проведение первоначальных мероприятий по розыску условно осужденных, осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено, и осужденных к исправительным работам; внесение в суды в установленном порядке представлений по вопросам дальнейшего отбывания осужденными наказания и освобождения от наказаний, а также представлений об изменении подозреваемым или обвиняемым меры пресечения в виде домашнего ареста; выявление причин и условий, способствующих совершению осужденными повторных преступлений, нарушений общественного порядка, трудовой дисциплины, и принятие мер по их устранению; внесение в суды в установленном законом порядке представлений об отмене полностью или частично либо дополнении ранее установленных обязанностей для условно осужденных, а также продлении испытательного срока; внесение в суды в установленном законом порядке представлений об отмене частично либо о дополнении ранее установленных осужденному к наказанию в виде ограничения свободы ограничений, а также замене осужденному, уклоняющемуся от отбывания наказания, неотбытой части наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы.

По результатам проведенных проверок прокурор может приносить протесты на незаконные правовые акты, действия которых приостанавливаются, в случае их обжалования; вносить представления об устранении нарушений действующего законодательства; выносить постановление

о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ); выносить постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; выносить постановление об освобождении заключенного под стражу без законных оснований; выносить постановление об отмене дисциплинарных взысканий.

Кроме того, прокурор может в рамках ст. 45 ГПК РФ обратиться с исковыми требованиями в суд о признании действий органов и администраций противоречащими действующему законодательству незаконными, обязанности совершить определенные действия и устранить нарушения закона.

Контрольные задания

Какие причины порождают ошибки работников прокуратуры при реализации полномочия по отказу от поддержания государственного обвинения в суде?

Помогает ли действующее законодательство решить эту проблему и если помогает, то как?

3.2. Полномочия прокуратуры в сфере административной юрисдикции

В соответствии с абз. 9 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства Прокуратура Российской Федерации осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Вначале сделаем оговорку: авторы разделяют надзорные полномочия прокуратуры, как направленные на обеспечение режима законности в сфере производства по делам об административных правонарушениях и административно-юрисдикционные полномочия по непосредственному возбуждению и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях прокуратурой, о чем как раз говорится в абз. 9 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Однако, если говорить о прокурорском надзоре в предельно широком смысле этого слова – как обеспечении общего режима законности в РФ, то эти две группы можно объединить в единое целое.

*Надзорные полномочия прокурора
в сфере административной юрисдикции*

Согласно ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Как следует из ранее рассмотренного предмета общего надзора – в него включена деятельность всех контрольно-надзорных органов в РФ, обладающих административно-юрисдикционными полномочиями, – то есть полномочия, связанные с возбуждением и рассмотрением дел об административных правонарушениях. Значит, указанные полномочия также не могут исключаться из предмета прокурорского надзора, который подлежит реализации с учетом особенностей, установленных КоАП РФ, как центральным кодифицированным актом, регулирующим вопросы административной ответственности в РФ.

Кодекс об административных правонарушениях РФ ограничивает надзорную функцию прокурора, а п. 2 и 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ наделяют прокурора правами:

- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- опротестовывать любые постановления по делу об административном правонарушении, вынесенные поднадзорными субъектами, вне зависимости от участия прокурора в деле.

Рассмотрим подробнее каждое из них. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого дела об административном правонарушении. Данное полномочие сохраняет свою надзорную природу до тех пор, пока прокурор не начинает выступать в роли лица, самостоятельного выдвинувшего административное обвинение путем возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Во всех остальных случаях его процессуальный статус как надзорного органа схож со статусом третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Отметим, что в некоторых случаях предусматривается обязательное участие прокурора в стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Например, в п. 3 Приказа Генпрокуратуры России от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» закрепляется обязательное участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях,

возбужденных по инициативе прокурора, то есть, например, в результате соответствующего обращения прокурора к уполномоченному органу административной юрисдикции.

Право представлять доказательства и давать заключение по делу об административном правонарушении реализуется в рамках указанного общего полномочия по участию в рассмотрении дела об административном правонарушении. Однако некоторые авторы не считают право на представление доказательств надзорным полномочием прокурора. Но если оно реализуется в рамках рассмотренной ситуации, когда прокурор и административный обвинитель не совпадают в одном лице, полагаем, что не имеется оснований говорить о его «ненадзорной» природе. Заключение прокурора в данном случае выступает как некое резюме правовой позиции прокурора как надзорного органа по делу об административном правонарушении, которое может касаться как поддержания административного обвинения, так и несогласия с ним полностью или в части.

Полномочие опротестовывать любые постановления по делу об административном правонарушении, вынесенные поднадзорными субъектами, вне зависимости от участия прокурора в деле, является одним из центральных в сфере обеспечения законности в рассматриваемой сфере правоотношений и толкуется максимально широко. Например, в Обзоре судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 1 за 2020 год, утвержденном Президиумом ВС РФ от 10.06.2020, подтверждено право прокурора обжаловать как вступившие, так и не вступившие в законную силу решения по делу об административном правонарушении.

Стоит обратить внимание на то, что прокурор вправе обжаловать как постановления в формальном понимании, так и иные решения о привлечении или отказе в привлечении к административной ответственности¹², в том числе судебные акты, что несколько расходится с формулировкой ст. 24.6 КоАП РФ о том, что прокуратура в сфере административной юрисдикции не надзирает за судами. Действительно, суды не являются поднадзорными субъектами, однако право прокурора обжаловать любое итоговое судебное решение по делу об административном правонарушении, в том числе вступившее в законную силу, позволяет говорить о том, что в указанной сфере всё-таки имеются признаки косвенного надзора за судебной системой.

Отметим, что в случае обжалования судебных решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных арбитражными судами, прокурор также обязан соблюдать требования арбитражного процессуального законодательства. Однако надзорные полномочия прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях не ограничены лишь положениями п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ.

¹² Подробнее см.: прил. 2.

В частности, в Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях (письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004) говорится о возможности применения прокурором специальных и общенадзорных мер реагирования:

- постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;
- представление об устранении нарушений закона;
- постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Остановимся подробнее на некоторых из указанных выше мер. Вызывает некоторые споры вопрос о границах применения в сфере административной юрисдикции такой меры, как представление об устранении нарушений закона. Полагается, что указанная мера не может подменять собой установленный порядок оспаривания законности постановления или иного процессуального акта по делу об административном правонарушении, так как это позволило бы ставить под сомнение законность правоприменительных решений в обход установленной законом процедуры их пересмотра. Соответственно представление допустимо вносить с целью общего корректирования работы органа административной юрисдикции с целью устранения причин и условий допущенного нарушения, например по итогам признания незаконным и отмены или изменения его актов, принятых по делу об административном правонарушении. Также благодаря указанной мере допустимо ставить вопрос о привлечении виновных лиц административного органа к дисциплинарной ответственности.

Постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении именно как надзорная мера касается ситуаций, когда при производстве по делу об административном правонарушении контролирующий орган допускает такие нарушения, которые квалифицируются как самостоятельные административные правонарушения. То есть речь идет о ситуации ненадлежащего исполнения своих полномочий органом административной юрисдикции, на которую и реагирует прокурор.

*Полномочия прокурора по возбуждению дел
об административных правонарушениях и пределы их реализации*

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении.

Данное полномочие конкретизируется в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, которая закрепляет две категории административных правонарушений, по которым прокурор вправе возбуждать дела, а именно:

- 1) административные правонарушения, отнесенные к исключительной компетенции прокурора;
- 2) административные правонарушения, по которым прокурор вправе возбуждать дела при определенных условиях.

Первая категория характеризуется тем, что КоАП РФ по данным составам административных правонарушений не наделяет какие-либо иные органы, помимо прокуратуры, правом возбуждать дела. В связи с этим иногда возникают правовые коллизии. Например, когда прокуратура отказала в возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращения гражданина) в отношении органа судебной власти со ссылкой на общие положения законодательства о прокуратуре, которое исключает судебные органы из числа поднадзорных субъектов. При этом КоАП РФ в подобных ситуациях не предоставляет возможности переадресовать решение указанного вопроса какому-либо иному органу административной юрисдикции.

Вторая категория дел по общему правилу закреплена за специализированным органом административной юрисдикции, однако в определенных случаях подобные дела может возбуждать и прокурор. Например, дела, предусмотренные ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ (неисполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве)), по общему правилу возбуждает прокурор, если только субъектом административного правонарушения не выступает арбитражный управляющий. В последнем случае вопрос о возбуждении соответствующего дела будет относиться к компетенции Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Часть 1 ст. 28.4 КоАП РФ содержит принципиальное положение о том, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

Данное положение придает административно-юрисдикционным полномочиям прокурора беспрецедентное значение, а именно относит к его компетенции все предусмотренное КоАП РФ многообразие составов административных правонарушений, совершенных всеми субъектами и во всех охраняемых сферах правоотношений. Во многом это нивелирует значение указанных выше норм того же КоАП РФ, разделяющего подведомственные прокуратуре составы административных правонарушений на две категории.

Кроме того, в КоАП РФ нет каких-либо уточнений порядка применения указанного положения. Не содержится таких явных уточнений и в специализированном законодательстве о прокуратуре. Таким образом, на практике возникает вопрос о том, каким образом и исходя из каких соображений должна разрешаться конкуренция за право возбудить дело об административном правонарушении между прокуратурой и другими контрольно-надзорными органами.

Частично этот вопрос был решен в ранее приведенном Постановлении Конституционного суда Российской Федерации 17.02.2015 № 2-П на основе выявления конституционно-правового смысла п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Однако в реальной правоприменительной практике этот вопрос до сих пор остается актуальным, а каких-либо механизмов решения проблемы межведомственной конкуренции не установлено. В целом суды исходят из безусловности права прокурора возбуждать дела о любых административных правонарушениях, если только это не приводит к нарушению принципа недопустимости двойной ответственности.

Процедура реализации административно-юрисдикционных полномочий прокурором

Вопросам непосредственной реализации прокурором его широких административно-юрисдикционных полномочий в КоАП РФ отведено достаточно скромное место. Единственная норма, посвященная обозначенной процедуре, закреплена в ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ. Согласно ей прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, которое должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. Указанное постановление выносят в сроки, установленные ст. 28.5 КоАП РФ.

Также в ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ закреплено, что прокурор принимает (в виде постановления) решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Здесь стоит сделать небольшое отступление и раскрыть сущность административного расследования, которая представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств, подлежащих выяснению (доказыванию) по делу об административном правонарушении, когда это невозможно или затруднительно сделать без соответствующих мероприятий. Сроки административного расследования

существенным образом ограничены и не могут по общему правилу по большинству составов административных правонарушений превышать 30 дней с возможностью однократного продления еще на 30 дней.

По окончании административного расследования либо составляют протокол об административном правонарушении (в случае установления состава административного правонарушения), либо же выносят постановление о прекращении дела об административном правонарушении (если состав не установлен или имеются иные основания для прекращения дела об административном правонарушении). Однако, как это ни парадоксально, но, несмотря на приведенные положения ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ, а также вопреки ранее рассмотренному абз. 9 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, последняя не осуществляет (и в обозримом прошлом не осуществляла) административные расследования.

В соответствующих ведомственных приказах Генеральной прокуратуры, например в ранее приведенном Приказе Генпрокуратуры России от 19.02.2015 № 78, в качестве проверочного средства для решения вопроса о наличии (отсутствии) состава административного правонарушения упоминается только прокурорская проверка. Здесь стоит отметить, что КоАП РФ в какой-либо части не регламентирует вопросы прокурорских проверок и данный вопрос регулируется исключительно законодательством о прокуратуре, что порождает правовые коллизии, вызванные различным правовым регулированием. Например, вопрос о сроках проверочных мероприятий. Если вопрос о наличии (отсутствии) состава административного правонарушения выясняется в рамках административного расследования, то его предельный срок составляет 60 дней без возможности приостановления. Если те же самые вопросы разрешаются в рамках прокурорской проверки, то её срок ограничен 90 днями с возможностью приостановки сроком до года.

Неодинаков и арсенал проверочных мероприятий прокурора и органа административной юрисдикции. Так, органу административной юрисдикции, в отличие от прокурора, не предоставлено право принудительного привлечения специалистов других ведомств для оказания содействия, в том числе в форме консультационной или аналитической помощи в проводимом административном расследовании. На практике это может приводить (и приводит) к неодинаковости процедуры производства по одному и тому же делу об административном правонарушении в зависимости от того, реализуется ли она органами прокуратуры или иными органами административной юрисдикции.

По итогам проверки, в случае установления состава административного правонарушения прокурор принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении и вынесении соответствующего постановления. Такое постановление по своей правовой природе соответ-

ствуется протоколу об административном правонарушении, что обусловлено идентичными требованиями, предусмотренными ст. 28.2 КоАП РФ, и в этой части каких-либо правовых коллизий не возникает. Иными словами, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении является итоговым процессуальным решением для стадии возбуждения дела об административном правонарушении, в котором фиксируются все обстоятельства произошедшего события и который в последующем направляется для решения вопроса о привлечении виновного лица к административной ответственности органом, уполномоченным рассматривать дела соответствующей категории.

Здесь стоит обратить внимание на тот факт, что прокуратура, несмотря на беспрецедентно широкие полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях, не занимается их рассмотрением, что относится к компетенции иных внесудебных или судебных органов.

Но если в ходе проверки сообщения заявителя об административном правонарушении прокурор не выявил административное правонарушение или установлены иные обстоятельства, препятствующие его возбуждению, он выносит определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, что является необходимым условием реализации заявителем в том числе права на судебную защиту путем обжалования решения прокуратуры.

Контрольное задание

Проанализируйте проблему конкуренции между прокуратурой и другими органами административной юрисдикции в сфере возбуждения дел об административных правонарушениях и предложите варианты её решения. Для обоснования своих выводов используйте правовые позиции, сформулированные в Постановлении Конституционного суда РФ 17.02.2015 № 2-П, но не ограничивайтесь ими.

3.3. Участие прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах

Общие положения об участии прокурора в рассмотрении дела судами

Исследуем вопрос реализации надзорной функции прокурора в различных сферах судопроизводства, или, как её еще называют, – участие прокурора в рассмотрении дела судами, согласно названию раздела IV Закона о прокуратуре. В то же время участие прокурора в уголовном судопроизводстве

производстве здесь не рассматривается, так как является самостоятельным направлением деятельности прокурора, охватывающим как судебные, так и досудебные стадии производства по уголовному делу, где надзорная функция прокурора в большей степени реализуется именно в последних, а в суде приоритет отдается роли прокурора как гособвинителя, хотя и не без исключения из этого правила.

Важное положение о роли прокурора в рассмотрении дел судами – соотношение норм специализированного законодательства о прокуратуре и положений соответствующих процессуальных кодексов, регулирующих вопросы гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Если говорить об участии прокурора в различных формах судопроизводства, то приоритет, безусловно, отдается процессуальному законодательству, которое закрепляет права и обязанности прокурора и форму реализации им надзорных полномочий в соответствующих процессах.

При этом стоит отметить, что, участвуя в судопроизводстве, прокуратура не реализует надзорные полномочия непосредственно в отношении органов судебной власти, которые сохраняют безусловный приоритет в вопросах направления процесса и отправления правосудия. Прокуратура же выступает по отношению к суду лишь как один из участников судопроизводства, хотя и наделенный особой ролью и полномочиями.

В связи с этим стоит обратить внимание на ряд норм, которые формально сохранялись в Законе о прокуратуре, но уже давно утратили свою актуальность и не могут быть реализованы на практике в силу кардинального изменения отечественной правовой системы, в частности на положения ст. 36 Закона о прокуратуре, проанализировать которые нужно будет в контрольных заданиях к параграфу.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве

Основным предметом гражданского судопроизводства на сегодняшний день выступают споры между гражданами, а также между гражданами и организациями, когда ни одна из сторон по общему правилу не наделена публично-властными полномочиями. Именно в форме гражданского судопроизводства разрешается большинство споров, связанных с реализацией гражданами их основополагающих социальных прав, структура которых подробнее раскрыта в прил. 6 на примере реальной практики прокуратуры Красноярского края¹³. В связи с этим роль прокурора в данной области отличается своей спецификой.

А именно, согласно ст. 45 ГПК РФ на сегодняшний день предусмотрены три основные формы участия прокурора в гражданском процессе:

¹³ Приложение 6.

1) обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

2) предоставление заключения по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим законом, в целях осуществления возложенных на него полномочий;

3) вступление в дело, рассматриваемое судом, на любой стадии процесса для дачи заключения по своей инициативе или инициативе суда:

а) о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств;

б) при рассмотрении судом заявления о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, ходатайства о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения;

в) в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что служащий предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств или если спор возник из-за мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях.

Рассмотрим подробнее каждую из форм. Прокурор вправе обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов следующих групп субъектов:

- граждан;
- неопределенного круга лиц и публично-правовых образований (РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления).

Таким образом, прокурор в гражданском судопроизводстве может защищать как частные интересы отдельных лиц, так и интерес общественный и (или) государственный. При этом для обращения прокурора за защитой частного интереса законом предусмотрены особые условия, в то время как во втором случае они не установлены и прокурор без каких-либо ограничений может выступать в гражданском процессе в защиту общества и государства.

Эти различия для реализации идентичных надзорных полномочий прокурора обусловлены тем, что по общему правилу субъект правоотношений может самостоятельно выступать в защиту своих интересов в гражданском процессе, а возможный отказ от реализации права на судебную защиту также является правом такого субъекта. Вместе с тем в ситуации, когда лицо в силу объективных причин не может эффективно защищать свои интересы в суде, на помощь ему приходят органы прокуратуры.

Статья 45 ГПК РФ предусматривает две группы таких условий. Первая заключается в том, что прокурор может выступать в гражданском процессе в защиту прав граждан, если они по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд, то есть в случае неспособности граждан самостоятельно защищать свои интересы. Стоит обратить внимание на то, что перечень названных причин является открытым, а в каждом конкретном случае прокурор вправе признать или не признать прямо не поименованную в законе причину уважительной.

Согласно второй группе условий прокурор при отсутствии указанных выше уважительных причин может подать заявление в защиту прав граждан, если они обратились к нему за защитой и спор вытекает из определенной сферы правоотношений, а именно:

- трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальной защиты, включая социальное обеспечение;
- обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- охраны здоровья, включая медицинскую помощь;
- обеспечения права на благоприятную окружающую среду;
- образования.

Полагается, что в этом случае прокурору все же стоит исследовать причины невозможности или затруднительности для гражданина самостоятельно реализовать свои гражданско-процессуальные права, дабы исключить случаи злоупотребления правом.

Относительно частым примером реализации таких полномочий является подача коллективных исков о взыскании задолженности по заработной плате во исполнение Приказа Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан». Либо же признании недействительными браков, заключенных при наличии порока воли одной из сторон.

Однако будет выглядеть по меньшей мере странно, например, подача прокурором иска в интересах топ-менеджера крупной компании, не согласно-

го с размером выплаченного ему «золотого парашюта» безотносительно исследования факта о его способности самостоятельно защищать свои права.

При реализации указанных полномочий прокурор условно «заменяет» истца по гражданскому делу и выступает в суде от его имени и в его интересах. Соответственно прокурор наделяется всеми правами истца и несет все возложенные на него обязанности за некоторым исключением.

Во-первых, прокурор не вправе заключать мировое соглашение, поскольку это противоречит его надзорной функции, направленной на обеспечение законности, в то время как мировое соглашение может отступать от многих нормативных положений.

Во-вторых, прокурор не вправе отказаться от иска в строгом смысле этого процессуального действия. Прокурор лишь может отказаться от поддержания заявленного требования, что само по себе не влечет прекращения производства по гражданскому делу.

В-третьих, прокурор освобождается от несения судебных расходов. При этом данное положение не исключает обязанности государства компенсировать судебные издержки стороне, в чью пользу вынесен судебный акт, в том числе в случае отказа прокурора от иска, что отражено, в частности, в Определении Конституционного суда РФ от 21.12.2011 № 1836-О-О.

Вторая форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве – это предоставление прокурором заключения по определенным категориям дел, имеющих социальное значение, а именно:

- о выселении;
- восстановлении на работе;
- возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью;
- в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ.

И если в первой форме прокурор выступает на стороне истца, то в случае представления заключения он в большей степени выступает в интересах ответчика и обязан также защищать его интересы, если этого требует закон, например в случае предъявления гражданину необоснованных претензий, способных существенным образом ограничить его гражданские права в названных сферах правоотношений.

Здесь важно обратить внимание на то обстоятельство, что заключение прокурора, представляющее собой его мотивированное суждение по обстоятельствам дела, в любом случае не может предрешать выводы суда, который вправе не согласиться с позицией надзорного органа и принять иное решение по делу. В силу этой же причины неявка прокурора для участия в деле и непредставление им заключения не являются препятствием для его рассмотрения по существу.

Третья форма участия прокурора в гражданском процессе, которая сравнительно недавно появилась в нашем законодательстве, по своей сути

есть продолжение права вступать в процесс для дачи заключения по особым категориям споров, ставшим актуальными в связи с недружественной политикой отдельных стран по отношению к нашему государству.

Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве

Арбитражное судопроизводство, в отличие от гражданского, характеризуется участием в нем преимущественно профессиональных субъектов экономической (предпринимательской) деятельности, что накладывает соответствующий отпечаток на объем и порядок реализации прокурором его надзорных полномочий.

Именно в сфере арбитражного судопроизводства в полной мере реализуется такое важное на сегодняшний день для государства направление деятельности прокуратуры, как защита субъектов предпринимательской деятельности в условиях неблагоприятных внешних факторов¹⁴.

Статья 52 АПК РФ закрепляет два основных направления (или две формы) реализации прокурором своих надзорных полномочий.

Первое направление представляет собой право прокурора инициировать в арбитражном процессе споры различного характера:

- об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

- применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения;

¹⁴ Подробнее см.: прил. 5.

- признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа, в том числе государственными заказчиками государственного оборонного заказа, головными исполнителями поставок продукции по государственному оборонному заказу и исполнителями, участвующими в поставках продукции по государственному оборонному заказу, не указанными в абзацах третьем и четвертом настоящей части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе заказчиками, поставщиками (подрядчиками, исполнителями), субподрядчиками, соисполнителями, участвующими в обеспечении государственных и муниципальных нужд, не указанными в абзацах третьем и четвертом настоящей части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- признании недействительными сделок, совершенных в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании и о применении последствий недействительности таких сделок;

- признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- об отмене решения третейского суда по делам, предусмотренным абзацами третьим и четвертым части 1 статьи 52 настоящего Кодекса, если решение третейского суда затрагивает интересы Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, не участвовавших в третейском разбирательстве.

Все указанные полномочия объединяет необходимость присутствия в них общественного или публичного интереса, как обязательного условия

их реализации прокурором. В частности, даже по отношению к оспариванию нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Так, Пленумом Высшего арбитражного суда Российской Федерации в Постановлении от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» разъяснено, что прокурор вправе обратиться с соответствующим заявлением только в случае, если обжалуемый нормативно-правовой и ненормативный акты нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если же при рассмотрении такого заявления арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц), в отношении которого акт принят, суд со ссылкой на п. 1 ст. 150 АПК РФ прекращает производство по делу об оспаривании ненормативного правового акта, и в этом случае заинтересованное лицо вправе самостоятельно обратиться в арбитражный суд с заявлением.

Указанные выше разъяснения обусловлены тем фактом, что в арбитражном процессе, в отличие от гражданского, по общему правилу отсутствует слабая сторона и профессиональные участники экономических правоотношений могут защитить свои права самостоятельно; поэтому надзорная роль прокурора актуальна только в том случае, когда страдает общественный или публичный интерес. Здесь важно понимать, что опять же по многим категориям указанных дел инициирование спора именно прокурором должно рассматриваться как крайняя мера, поскольку по общему правилу публично-правовые образования (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования) должны защищать свои экономические интересы через систему специализированных органов публичной власти, а прокуратура не должна становиться их дублером. Однако если названные органы в силу каких-либо причин не хотят или не могут эффективно защитить интересы соответствующих публичных образований, на помощь должна прийти прокуратура.

При обращении с названными исковыми заявлениями прокурор реализует все процессуальные права и несет все процессуальные обязанности истца. Однако так же, как и в гражданском процессе, отказ прокурора от предъявленного им иска сам по себе не влечет безусловного прекращения производства по делу и не лишает истца права требовать его рассмотрения по существу.

Второе надзорное направление деятельности прокурора в арбитражном процессе заключается в том, что прокурор вправе вступить в дело,

рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса в целях обеспечения законности по определенным категориям дел, а именно:

- по ранее рассмотренным категориям дел, которые прокурор вправе инициировать самостоятельно;
- при рассмотрении заявлений о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда;
- при рассмотрении заявлений о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений;
- в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях;
- в случае, если в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) затрагиваются жилищные права граждан, в том числе несовершеннолетних.

В данном случае форма участия прокурора не ограничена представлением заключения, и он выступает полноценной стороной арбитражного процесса, участвующей в исследовании и представлении доказательств.

Участие прокурора в административном судопроизводстве

Роль прокурора и порядок реализации им надзорных полномочий в административном судопроизводстве во много напоминают участие в гражданском процессе, но с учетом специфики административных правоотношений, характеризующихся неравенством сторон, одна из которых обладает ярко выраженными публичными полномочиями, а вторая – нет.

Так, ч. 1 ст. 39 КАС РФ закрепляет, что прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Если прокурор обращается с иском в защиту частного интереса гражданина, то КАС РФ предъявляется аналогичное условие о том, что гражданин

по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, а какие-либо исключения из этого правила, в отличие от гражданского процесса, не предусмотрены.

Также здесь законодатель частично продолжает и логику участия прокурора в арбитражном процессе, ведь стороной административного спора могут выступать и юридические лица, не наделенные публично-властными полномочиями, однако КАС РФ, в принципе, не упоминает возможность прокурора обращаться в защиту прав отдельных организаций.

Стоит отметить, что два основных предмета административного искового заявления, с которым может обращаться прокурор, – это оспаривание нормативно-правовых актов и ненормативных актов (действий, бездействий) публично-властных субъектов. Обращаясь с административным иском заявлением, прокурор реализует все процессуальные права и несет все процессуальные обязанности административного истца, за исключением права заключить соглашение о примирении и обязанности по возмещению судебных расходов, которые также взыскиваются из федерального бюджета.

Вторая форма реализации надзорных полномочий прокурора также идентична гражданскому процессу и заключается в том, что прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, к числу которых можно отнести, например, дела:

- связанные с административным надзором;
- с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания;
- о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

Во всех названных случаях прокурор выступает на стороне административного ответчика, не наделенного публично-властными полномочиями, в целях обеспечения защиты его прав, как гарант их соблюдения, что, однако, не означает автоматического противостояния позиции административного истца, если она соответствует закону.

Контрольное задание

Проанализируйте положения ст. 36 Закона о прокуратуре на предмет соответствия современному гражданско-процессуальному, арбитражно-процессуальному и административно-процессуальному законодательству. При необходимости можно обратиться к иным положениям раздела IV Закона о прокуратуре.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Деятельность прокуратуры столь многогранна, что её невозможно осветить и в сотнях учебных книг и пособий. В настоящей работе мы попытались затронуть лишь базовые положения, посвященные роли и организации прокурорского надзора в российском обществе и государстве, а затем применить их в специализированных направлениях надзорной деятельности, которые имеют преимущественно междисциплинарный характер.

Нашей основной задачей было дать пищу для размышления читателям, чтобы они самостоятельно, вооружившись общими знаниями, могли подойти к решению сложных практических проблем, связанных с деятельностью главного надзорного органа. Вместе с тем надеемся, что учебное пособие будет полезно и практикующим юристам, давая им возможность посмотреть на привычные для практиков вещи под необычным – теоретическим – углом зрения, основанным на понимании многолетней истории и роли прокуратуры в российском обществе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) (с изменениями от 5 октября 2022 года) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru>.

2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676.

3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901853255?section=text>.

4. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137>.

5. О суде: Декрет Совета народных комиссаров от 24 ноября 1917 года // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5312>.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Постановление ВЦИК РСФСР от 25.05.1922 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901757376>.

7. Положение о прокурорском надзоре: Постановление ВЦИК РСФСР от 28.05.1922 года // Известия ВЦИК.– 1922. – № 132. – 16 июня.

8. О прокуратуре: Закон от 30.11.1979 года № 1162-Х // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901853255?section=text>.

9. О Концепции судебной реформы в РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 года № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 31 окт. – № 44. – Ст. 1435.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 года № 174-ФЗ (в ред. от 28.02.2023 г.) // Российская газета. – 2001. – 22 дек.
11. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1997 года № 1-ФЗ (ред. от 29.12.2022 года) // Российская газета. – 1997. – 16 янв. – № 9.
12. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 года № 138-ФЗ (в ред. от 17.02.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – 18 нояб. – № 46. – Ст. 4532.
13. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 года № 21-ФЗ (в ред. от 17.02.2023 г.) // Российская газета. – 2015. – 11 марта. – № 49.
14. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 29.12.2022 г.) // Российская газета. – 1992. – 18 февр. – № 39.
15. О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 года № 40-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) // Российская газета. – 1995. – 11 апр. – № 72.
16. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 года № 3-ФЗ (в ред. от 28.12.2022 г.) // Российская газета. – 2011. – 10 февр. – № 28.
17. О следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 года № 403-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.) // Российская газета. – 2010. – 30 дек. – № 296.
18. О внешней разведке: Федеральный закон от 10.01.1996 года № 5-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 143.
19. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15.07.1995 года № 103-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ – 1995. – № 29. – Ст. 2759.
20. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 года № 144-ФЗ (в ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
21. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 года № 390-ФЗ (в ред. от 09.11.2020 г.) // Российская газета. – 2010. – 29 дек. – № 295.
22. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 года № 248-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) // Российская газета. – 2020. – 5 авг. – №171.
23. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 года № 79-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.) // Российская газета. – 2004. – 31 июля. – № 162.

24. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20.04.1995 года № 45-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1455.

25. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 08.01.1998 года № 3-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.) // Российская газета. – 1998. – 15 янв. – № 7.

26. О государственной тайне: Федеральный закон от 21.07.1993 года № 5485-1 (в ред. от 05.12.2022 г.) // Российская газета. – 1993. – 21 сент. – № 182.

27. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ (в ред. от 04.11.2022 г.) // Российская газета. – 2008. – 30 дек. – № 266.

28. О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.1998 года № 128-ФЗ (в ред. от 14.07.2022 г.) // Российская газета. – 1998. – 1 авг. – № 145.

29. О государственной охране: Федеральный закон от 27.05.1996 года № 57-ФЗ (в ред. от 04.08.2022 г.) // Российская газета. – 1996. – 6 июня. – № 106.

30. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 года № 120-ФЗ (в ред. от 21.11.2022 г.) // Российская газета. – 1999. – 30 июня. – № 121.

31. Об обороне: Федеральный закон от 31.05.1996 года № 61-ФЗ (в ред. от 04.11.2022 г.) // Российская газета. – 1996. – 6 июня. – № 106.

32. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15.07.1995 года № 103-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2759.

33. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20.08.2004 года № 119-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3534.

34. О связи: Федеральный закон от 07.07.2003 года № 126-ФЗ (в ред. от 14.07.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

35. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 года № 226-ФЗ (в ред. от 06.02.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ст. 4159.

36. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 года № 5473-1 (в ред.

от 29.12.2022 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1316.

37. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»): Указ Президента РФ от 18.04.1996 года № 567 (в ред. от 31.12.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.

38. О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.11.2012 года № 1563 (в ред. от 06.02.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 48. – Ст. 6662.

39. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в Риме 4 ноября 1950 года // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.

40. Всеобщая декларация прав человека (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Международное публичное право: сб. документов. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1. – С. 460–464.

41. Международный пакт о гражданских и политических правах (одобрен Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года) // Бюллетень Верховного суда РФ. – 1994. – № 12.

42. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 года) // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. – М.: Юрид. лит., 1990.

II. Руководящие документы Генеральной прокуратуры

43. О государственном едином статистическом учете данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.12.2022 года № 746 // Законность. – 2023. – № 2.

44. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19.09.2022 года № 521/7 // Законность. – 2022. – № 11.

45. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.01.2022 года № 11 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://base.garant.ru/403448426>.

46. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13.12.2021 года № 744 // Законность. – 2022. – № 2.

47. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.09.2021 года № 544 // Законность. – 2021. – № 12.

48. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.06.2021 года № 376 // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=389969&dst=100001#fzvKHYTmv0p5zdvr>.

49. О реализации Федерального закона от 31.07.2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.06.2021 года № 294 (в ред. от 11.03.2022 г.) // Законность. – 2021. – № 7.

50. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14.01.2021 года № 6 // Законность. – 2021. – № 3.

51. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11.01.2021 года № 2 (в ред. от 19.10.2022 г.) // Законность. – 2021. – № 2.

52. О порядке организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2020 года № 23/35 // Законность. – 2020. – № 2.

53. О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 08.11.2019 года № 783 (в ред. от 20.04.2022 г.) // Законность. – 2019. – № 12.

54. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.08.2019 года № 596 (в ред. от 23.03.2022 г.) // Законность. – 2019. – № 10.

55. Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2019 года № 196 // Законность. – 2019. – № 5.

56. Об утверждении Положения о порядке уведомления руководителей (представителей нанимателя) органов и организаций прокуратуры Российской Федерации прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в Университете прокуратуры Российской Федерации, о фактах обращения к ним в целях склонения

к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки представленных сведений: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12.11.2018 года № 751 // Законность. – 2019. – № 1.

57. Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.08.2018 года № 471 // Законность. – 2018. – № 9.

58. О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 03.04.2018 года № 189 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/71926908/paragraph/1/doclist/1/71/0/0>.

59. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21.03.2018 года № 156 (в ред. от 25.11.2022 г.) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/71937182/paragraph/1/doclist/922/27/0/0>.

60. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 08.02.2017 года № 87 // Законность. – 2017. – № 4.

61. О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.07.2017 года № 473 (в ред. от 19.10.2022 г.) // Законность. – 2017. – № 10.

62. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц: Приказ МВД России, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ от 16.01.2015 года № 38/14/5 // Российская газета. – 30.03.2015. – № 65.

63. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий): Приказ Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 15.04.2014 года № 162/117 // Российская газета. – 2014. – 18 июля. – № 160.

64. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.11.2013 года № 45 (в ред. от 28.09.2021 г.) // Законность. – 2013. – № 4.

65. О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29.12.2011 года № 450 (в ред. от 16.09.2022 г.) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/70141330/paragraph/26496/doclist/922>.

66. Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2010 года № 114 // Законность. – 2010. – № 6.

67. Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2010 года № 107 // Законность. – 2010. – № 6.

68. Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13.08.2009 года № 260/7 // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92203&dst=100001#he9VHYTeWAgMPN1h1>.

69. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.06.2009 года № 193 // Законность. – 2009. – № 8.

70. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 года № 84 (в ред. от 28.02.2023 г.) // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=441065&dst=100001#Bh4SHYT3K9Dvpp1B>.

71. Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31.03.2008 года № 53 (в ред. от 30.04.2009 г.) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/1356773/paragraph/8882/doclist/922/11/0/0>.

72. О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.12.2007 года № 212 // Законность. – 2008. – № 3.

73. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генеральной

Прокуратуры РФ от 07.12.2007 года № 195 (в ред. от 21.12.2022 г.) // Законность. – 2008. – № 3.

74. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 года № 155 (в ред. от 20.02.2020 г.) // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=346352&dst=100001#ZKsPHYTJj929RDKa.

III. Руководящие документы министерств и ведомств

75. Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Указание Генпрокуратуры России № 275/36, СК России 1/206, МВД России № 2/5443, МЧС России № 195, ФССП России № 1-у, ФСБ России № 21, ФСКН России № 4, ФТС России № 1081 от 03.06.2015 года // Бюллетень федеральной службы судебных приставов. – 2015. – № 11.

76. О едином учете преступлений: Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29.12.2005 года № 39/1070/1021/253/780/353/399 (в ред. от 15.10.2019 г.) // Российская газета. – 2006. – 25 янв. – № 13.

77. Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного, оперативно-розыскного мероприятия, обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: Приказ МВД России от 01.04.2014 года № 199 (в ред. от 17.04.2017 г.) // Российская газета. – 2014. – 28 мая. – № 118.

78. Об утверждении Перечня подразделений таможенных органов Российской Федерации и должностей сотрудников таможенных органов Российской Федерации, время службы в которых засчитывается на льготных условиях при участии в оперативно-розыскной деятельности: Приказ ФТС России от 12.10.2012 года № 2066 (в ред. от 11.04.2022 г.) // Российская газета. – 2012. – 30 нояб. – № 277.

79. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: Приказ МВД России от 19.06.2012 года № 608 (в ред. от 04.02.2021 г.) // Российская газета. – 2012. – 3 авг. – № 177.

80. Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации: Приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 года № 2 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/902273965>.

81. Об утверждении инструкции о порядке предоставления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд: Приказ МВД России, Министерства обороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, Службы внешней разведки России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27.09.2013 года № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/499048956>.

IV. Специальная литература

82. Агамов Г. Д. Практикум по прокурорскому надзору и методические рекомендации / Г. Д. Агамов, А. К. Романов. – М.: Дело, 2017. – 160 с.

83. Агапов П. В. Экстремизм. Стратегия противодействия и прокурорский надзор: монография / П. В. Агапов. – М.: Проспект, 2019. – 432 с.

84. Агутин А. В. Организация прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела / А. В. Агутин, Г. Л. Куликова, А. Н. Агеев. – М.: Гостехиздат, 2013. – 202 с.

85. Акчурин А. В. Прокурорский надзор в схемах: учеб. пособие / А. В. Акчурин, С. В. Легостаев. – М.: Проспект, 2020. – 96 с.

86. Александрова Л. И. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступлений и иных правонарушений в сфере оборота наркотиков: монография / Л. И. Александрова, О. С. Галаева, Т. В. Ашиткова. – М.: Проспект, 2021. – 216 с.

87. Александрова Л. И. Транспортные прокуратуры в системе прокуратуры Российской Федерации: монография / Л. И. Александрова, Д. С. Белоусова, Т. А. Диканова. – М.: Проспект, 2022. – 336 с.

88. Бегалиев К. Прокурорский надзор за расследованием дел о преступлениях несовершеннолетних / К. Бегалиев. – М.: Юрид. лит., 2018. – 700 с.

89. Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник / В. К. Бобров. – М.: Юрайт, 2019. – 212 с.

90. Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры РФ. Теоретические, правовые и организационные аспекты: монография / А. Ю. Винокуров. – М.: Проспект, 2019. – 552 с.

91. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учебник / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров. – М.: Юрайт, 2020. – 380 с.

92. Григорьев В. Прокурорский надзор / В. Григорьев, А. Победкин, В. Яшин [и др.]. – М.: Эксмо, 2017. – 496 с.
93. Григорьева Н. В. Прокурорский надзор / Н. В. Григорьева. – М.: РИОР, 2018. – 212 с.
94. Дытченко Г. В. Развитие прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. (Бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура) / Г. В. Дытченко. – М.: Кнорус, 2020. – 182 с.
95. Евдокимов В. Б. Прокуратура и СМИ. Состояние и перспективы взаимодействия: монография / В. Б. Евдокимов, Е. А. Дмитриева, М. В. Маматов. – М.: Проспект, 2021. – 264 с.
96. Ендольцева А. В. Прокурорский надзор зарубежных стран: учебник для студентов вузов / А. В. Ендольцева. – М.: Юнити-Дана, 2013. – 646 с.
97. Зайцев О. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации / О. А. Зайцев, П. А. Смирнов. – М.: Экзамен, 2016. – 256 с.
98. Защита прокурором прав несовершеннолетних: практ. пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Коршуновой. – М.: Юстиция, 2021. – 588 с.
99. Звягинцев А. Г. Прокуратура России. От истоков до наших дней / А. Г. Звягинцев. – М.: Просвещение, 2014. – 728 с.
100. Зюбанов Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Зюбанов. – М.: Проспект, 2018. – 400 с.
101. Исаенко В. Н. Теория и практика современных информационных технологий при реализации функции органов прокуратуры: монография / В. Н. Исаенко, С. Х. Джиоев, Т. И. Афанасьева. – М.: Проспект, 2023. – 136 с.
102. Кириллова Н. П. Прокурорский надзор: учебник и практикум / Н. П. Кириллова. – М.: Юрайт, 2019. – 300 с.
103. Лобачев Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации (в схемах) / Д. А. Лобачев, В. А. Лазарева. – М.: Инфра-М, 2022. – 118 с.
104. Настольная книга прокурора в двух частях / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. РАН О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова; науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Ю. Винокуров. – Ч. 1. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 481 с.
105. Отечественая Т. И. Международное сотрудничество органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: учеб. пособие / Т. И. Отечественая, Е. В. Колесников, А. А. Майдыков. – М.: Проспект, 2021. – 160 с.
106. Отечественая Т. И. Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских, арбитражных и административных дел: курс лекций / Т. И. Отечественая, Д. В. Володина, И. Е. Отечественый. – М.: Проспект, 2023. – 160 с.

107. Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы / А. В. Паламарчук, Н. Д. Бут. – М.: Проспект, 2015. – 560 с.

108. Прокурорский надзор: учебник для вузов: в 2 т. Т. 2. Особенная и специальная части / под ред. О. С. Капинус. – М.: Юрайт, 2019. – 420 с.

109. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. – М.: Юрайт, 2019. – 454 с.

110. Рохлин В. Прокурорский надзор и государственный контроль / В. Рохлин. – М.: Юрид. центр, 2017. – 535 с.

111. Рябцев В. П. Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата: в 2 т. – 2-е изд., перераб. и доп. / В. П. Рябцев. – М.: Юрайт, 2015. – 663 с.

112. Савельева А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе: курс лекций / А. В. Савельева, Н. В. Коваль, Н. Н. Карпов. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2019. – 84 с.

113. Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита: сб. ст. по материалам круглого стола / под ред. Т. И. Отеческой. – М.: Проспект, 2020. – 232 с.

114. Ступаченко Е. В. Взаимодействие органов прокуратуры с постоянно действующими координационными совещаниями: монография / Е. В. Ступаченко. – М.: Проспект, 2022. – 208 с.

115. Сухарев А. Я. Прокурорский надзор: учебник / А. Я. Сухарев, О. Т. Анкудинов, И. С. Викторов [и др.] – М.: Юр. Норма, 2022. – 480 с.

116. Теоретические, организационные и правовые проблемы создания цифровой среды органов прокуратуры Российской Федерации: монография / И. В. Горошко [и др.]; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. С. Капинус. – М.: Проспект, 2021. – 168 с.

117. Шейфер С. А. Досудебное производство в России. Этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти / С. А. Шейфер. – М.: Норма, 2019. – 192 с.

V. Статьи

118. Алиев Т. Т. Правовой статус прокурора в гражданском процессе: новеллы / Т. Т. Алиев, Т. Н. Воробьев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 1. – С. 35–39.

119. Безотосная О. С. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов / О. С. Безотосная // Проблемы науки. – 2017. – № 1. – С. 80–83.

120. Бут Н. Д. Обеспечение законности при реализации свободы экономической деятельности / Н. Д. Бут // Вестник ун-та прокуратуры РФ. – 2021. – № 6 (86). – С. 37–45.

121. Вилинский Г. О. Задачи и направления надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма / Г. О. Вилинский, С. В. Борисов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19. – № 2. – С. 7–12.

122. Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора / О. В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 183–188.

123. Ендольцева А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу / А. В. Ендольцева // Вестник Московского ун-та МВД России. – 2018. – № 5. – С. 127–129.

124. Казарина Т. Н. Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации / Т. Н. Казарина // Рос. судья. – 2021. – С. 3–6.

125. Капинус О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития / О. С. Капинус // Законность. – 2013. – № 7. – С. 3–9.

126. Осокин Р. Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) / Р. Б. Осокин // Вестник Московского ун-та МВД России. – 2015. – № 9. – С. 199–202.

127. Симонова И. С. Правовые и организационные основы участия прокуроров в рассмотрении гражданских и административных дел апелляционными и кассационными судами общей юрисдикции / И. С. Симонова, М. С. Соколов // Вестник ун-та прокуратуры РФ. – 2022. – № 2 (88). – С. 59–66.

128. Ткачев И. В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом / И. В. Ткачев // Законность. – 2014. – № 9. – С. 19–21.

VI. Судебная практика

129. Постановление Конституционного суда РФ от 06.06.2022 года № 24-П «По делу о проверке конституционности подпункта “в” пункта 1 статьи 43 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина М. В. Бердникова» // Российская газета. – 2022. – 17 июня. – № 129.

130. Постановление Конституционного суда РФ от 16.12.2021 года № 53-П «По делу о проверке конституционности статей 416 и 417 Уголов-

но-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ф.Б. Исхакова» // Российская газета. – 2021. – 29 янв. – № 296.

131. Постановление Конституционного суда РФ от 17.02.2015 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “Агора”, межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр “Мемориал””, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал””, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам “Гражданское содействие”, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг “Забайкальский правозащитный центр”, регионального общественного фонда “Международный стандарт” в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной» // Российская газета. – 2015. – 2 марта. – № 42.

132. Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2003 года № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан» // Российская газета. – 2003. – 29 июля. – № 150.

133. Постановление Конституционного суда РФ от 17.07.2002 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // Российская газета. – 2002. – 31 июля. – № 140.

134. Постановление Конституционного суда РФ от 11.04.2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. – 27 апр. – № 82–83.

135. Определение Конституционного суда РФ от 17.07.2018 года № 1707-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан на нарушение

конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Режим доступа: [https:// apkrfkod.ru/pract/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1707-o/](https://apkrfkod.ru/pract/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1707-o/).

136. Определение Конституционного суда РФ от 28.05.2009 № 581-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дорошенко Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 1064, статьей 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пунктом 1 статьи 5 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=90338&dst=100001#ELKoiYT5S2KzasD2>.

137. Определение Конституционного суда РФ от 18.12.2007 года № 831-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 45, частью первой статьи 344, частью второй статьи 347, статьей 357, частью второй статьи 366 и статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Справочная система «Электронная библиотека». – Режим доступа: https://www.sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_5178.htm.

138. Определение Конституционного суда РФ от 24.02.2005 года № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой И. И. на нарушение конституционных прав гражданки Е. О. Моторичевой положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/1778186/paragraph/12>.

139. Решение Верховного суда РФ от 29 июня 2021 г. N АКПИ21-254 Об отказе в признании недействующим Кодекса этики прокурорского работника РФ, утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 17.03.2010 г. № 114 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/401557146/paragraph/1/doclist/1/146/0/0>.

140. Решение Верховного суда РФ от 27.11.2014 года № АКПИ14-1265 Об оспаривании приказа Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://garant.ru/#/document/70854568/paragraph/1/doclist/1/293/0/0>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Письмо В. И. Ленина «О двойном подчинении и законности»

Пролетарии всех стран, соединяйтесь!

ЕЖЕНЕДЕЛЬНИК
Советской Юстиции

РЕДАКЦИЯ и КОНТОРА: 2-60-42
Москва, Кузнецкий Мост, д. 7. Телеф. 3-18-42

ЦЕНА НУМЕРА в Москве и провинции 35 коп.

№ 17 3 мая 1925 г. № 17

Н. Ленин.

О двойном подчинении и законности.*)

Тов. Сталину для Политбюро.

Вопрос о прокуратуре вызвал разногласия в цеклетской комиссии, назначенной для руководства работами сессии ВЦИК. Если эти разногласия не вызывают автоматического перенесения вопроса в Политбюро, то я с своей стороны считаю вопрос настолько важным, что предлагаю перенести его на решение Политбюро.

Сущность разногласий состоит в следующем: большинство комиссии, избранной ВЦИК, высказалось по вопросу о прокуратуре против того, чтобы местные представители прокурорского надзора были назначаемы только центром и были подчинены только центру. Большинство требует так-называемого „двойного“ подчинения, которое установлено вообще для всех местных работников, т.-е. подчинения их, с одной стороны, центру, в лице соответствующего наркомата, с другой стороны, местному губисполкому.

То же самое большинство комиссии ВЦИК отклонило право местных представителей прокурорского надзора опротестовывать с точки зрения законности любые решения местных губисполкомов и местных властей вообще.

Мне трудно себе представить, каким доводом можно защищать столь явно неправильное решение большинства комиссии ВЦИК. Я слышал лишь доводы, что защита в данном случае „двойного“ подчинения есть законная борьба против бюрократического централизма, за необходимую самостоятельность мест и против высокомерного отношения центра к губисполкомам. Есть ли высокомерие в том взгляде, что законность не может

быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей Федерации советских республик? Основная ошибка того взгляда, который победил в большинстве комиссии ВЦИК, состоит в том, что они применяют принцип „двойного“ подчинения неправильно. „Двойное“ подчинение необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия. Земледелие в Калужской губернии не то, что в Казанской. То же относится ко всей промышленности. То же относится ко всему администрированию или управлению. Не учитывать во всех этих вопросах местных отличий значило бы впасть в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы. Между тем, законность должна быть одна, и основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности являются попустительство исконно-русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской. Надо помнить, что в отличие от всякой административной власти прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется. Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. Единственное право и обязанность прокурора—передать дело на решение суда. Какими же эти суды? Суды у нас местные. Судьи выбираются местными советами. Поэтому та власть,

* От Редакции. Настоящая заметка т. Ленина перепечатана из № 91 «Правды» от 23 апр. 25 г.

которой прокурор передает решение возбужденного им дела о нарушении закона, является властью местной, которая обязана, с одной стороны, абсолютно соблюдать единые установленные для всей Федерации законы, а с другой стороны, обязана при определении меры наказания учитывать все местные обстоятельства, имеющая при этом право сказать, что хотя закон, несомненно, был нарушен в таком-то случае, но такие-то близко известные местным людям обстоятельства, выяснившиеся на местном суде, заставляют суд признать необходимым смягчить наказание по отношению к таким-то лицам или даже признать таких-то лиц по суду оправданными. Если мы этого элементарнейшего условия для установления единой законности во всей Федерации не будем проводить во что бы то ни стало, то ни о какой охране и ни о каком создании культурности не может быть и речи.

Точно также принципиально неправильно говорить, что прокурор не должен иметь права опротестовывать решения губисполкомов и других местных органов власти; с точки зрения законности их обязан-де судить Рабкрин.

Рабкрин судит не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности. Прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное решение, при чем прокурор не вправе приостанавливать решения, а обязан только принять меры к тому, чтобы понимание законности установилось абсолютно одинаковое во всей республике. Поэтому решение большинства комиссии ВЦИК не только представляет из себя величайшую принципиальную неправильность, не только в корне ошибочно применяет принцип „двойного“ подчинения, но и подрывает всякую работу по установлению законности и минимальной культурности.

Далее, для решения данного вопроса надо учесть значение местных влияний. Нет сомнения, что мы живем в море беззаконности и что местное влияние является одним из величайших, если не величайшим, противником установления законности и культурности. Едва ли кто-либо не слышал о том, что чистка партии вскрыла, как преобладающий факт в большинстве местных проверочных комиссий, сведение личных и местных счетов на местах при осуществлении чистки партии. Этот факт бесспорный и достаточно знаменательный. Едва ли кто решится отрицать, что нашей партии легче найти десяток надежных коммунистов, достаточно образованных юридически и способных противостоять всяким чисто местным влияниям, чем найти таковых же сотни.

А именно к этому сводится вопрос, когда говорят о „двойном“ подчинении прокуратуры и о необходимости подчинения ее одному только центру. В центре же мы должны найти около десяти человек, которые будут осуществлять центральную прокурорскую власть в лице генерального прокурора, Верховного Трибунала и коллегии Наркомюста (я оставляю в стороне вопрос пользуется ли генеральный прокурор единоличной властью, или делит эту власть с Верховным Трибуналом и коллегией Наркомюста, ибо этот вопрос совершенно второстепенный и может быть решен так или иначе в зависимости от того, доверяет ли партия одному лицу громадную власть или распределяет эту власть между указанными тремя инстанциями). Эти десять человек, находясь в центре, работают под самым близким наблюдением и в самом непосредственном контакте с тремя партийными учреждениями, которые представляют из себя максимальную гарантию против местных и личных влияний, именно: оргбюро ЦК, политбюро ЦК и ЦКК, при чем это последнее учреждение, т.-е. ЦКК, ответственное только перед съездом партии, строится так, что ни малейшего совместительства у членов ЦКК ни с каким наркоматом, ни с каким отдельным ведомством и ни с каким органом советской власти быть не может. Ясно, что при таких условиях мы имеем максимальную из всех, какие были до сих пор придуманы, гарантию того, что партия создаст небольшую центральную коллегию, способную на деле противостоять местным влияниям, местному и всякому бюрократизму и устанавливать действительно единообразное применение законности во всей республике и во всей Федерации. Поэтому возможные ошибки этой центральной юридической коллегии исправляются тут же на месте немедленно теми партийными органами, которые устанавливают вообще все основные понятия и все основные правила для всей нашей и партийной, и советской работы в республике вообще.

Если отступить от этого—это значит под сурдинку провести тот взгляд, которого никто не защищает прямо и открыто, именно, будто у нас уже так высоко развиты культурность и неразрывно связанная с нею законность, что мы можем ручаться за наличность у нас сотни прокуроров, совершенно безупречных с точки зрения того, что они никогда никаким местным влияниям не поддадутся и сами собой будут устанавливать единообразную законность во всей республике.

В итоге я прихожу к выводу, что защита „двойного“ подчинения по отношению к прокуратуре и отнятие у нее права опротестовать всякое решение местных властей не только непра-

вильна принципиально, не только мешает основной нашей задаче неуклонного введения законности, но и выражает интересы и предрассудки местной бюрократии и местных влияний, т.е. худшего средостения между трудящимся и местной и центральной советской властью, а равно центральной властью РКП.

Поэтому я предлагаю ЦК отвергнуть в данном случае „двойное“ подчинение, установить подчи-

нение местной прокурорской власти только центру и сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений, без права приостанавливать таковые, а с исключительным правом передавать дело на решение суда.

ЛЕНИН.

20 мая 1922 года.

Комментарий к прил. 1

Письмо В. И. Ленина «О двойном подчинении и законности» от 20 мая 1922 года

Статья В. И. Ленина «О двойном подчинении и законности», написанная 20 мая 1922 года, оказала огромное влияние на создание прокуратуры. Ряд деятелей коммунистической партии относились к понятию «законность» как к чему-то временному, неизбежному придатку допущенных советской властью в период НЭПа капиталистических отношений и противопоставляли ей революционную целесообразность. Прокуратура, по их мнению, являлась временным образованием. Кроме того, споры возникли о ее подчиненности. Прокурор, утверждали противники создания прокуратуры в виде независимого органа, не должен стоять вне системы местных советских органов.

По мнению некоторых противников проекта, создание прокуратуры могло привести к дублированию уже существовавшей Рабоче-крестьянской инспекции, и поэтому следовало общий надзор исключить из функций прокуратуры, ограничив ее только судебной работой, как это было в дореволюционной России.

В статье В. И. Ленин обосновал принцип единства социалистической законности и требование, чтобы понимание законности было одинаковым во всем государстве. Вторая важная часть ленинского тезиса заключалась в строгом подчинении прокуроров только по вертикали, для того чтобы местные советские и партийные органы не могли оказывать на них влияние. Именно эти принципиальные моменты и легли в основу Положения о прокурорском надзоре 1922 года в РСФСР.

В данном письме В. И. Ленин поднимает вопрос «о единой законности для всех» при определении подчиненности прокуратуры, раскрывает

отрицательные стороны «двойной подчиненности» прокуратуры одновременно центральному аппарату прокуратуры и местным властям на местах.

В письме приводятся веские доводы о том, почему к прокуратуре не применимо такое «двойное подчинение», в отличие, например, от сферы промышленности или административного управления.

Также в письме раскрываются цели деятельности прокуратуры как органа: надзирать за установлением действительно единообразного понимания законности на всей территории страны, несмотря на местные различия и вопреки местным влияниям.

В. И. Ленин в своей работе доказывает тезис о необходимости передачи прокурорам полномочий по принесению протестов на незаконные решения местных властей, что позволяет привести к единообразному пониманию законности на всей территории государства.

Приложение 2

Из практики прокурорского надзора в Красноярском крае за соблюдением законодательства об административных правонарушениях (на примере обзора за 1-е полугодие 2022 года)¹⁵

Надзор за соблюдением законодательства об административных правонарушениях – одно из важнейших направлений прокурорского надзора. О важности и значимости законного и справедливого рассмотрения каждого заявления о совершении административного правонарушения свидетельствуют и поступающие в органы прокуратуры обращения граждан.

В 1-м полугодии текущего года прокурорами городов и районов края в целях обеспечения соблюдения требований закона при осуществлении производства об административных правонарушениях опротестовано 1487 незаконных процессуальных решений, включая определения об отказе в возбуждении дел, постановления о прекращении производства по делам органов административной юрисдикции, внесено 291 представление, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 321 лицо. Прокуроры ориентированы на оценку законности всех принимаемых органами полиции процессуальных решений об отказе, прекращении производств по превентивным составам административных правонарушений.

¹⁵ Материал представлен прокуратурой Красноярского края.

На высоком уровне ведется работа по мониторингу и анализу административной практики по ст. 6.1.1, 7.27 КоАП РФ, как одному из эффективных способов профилактики правонарушений. В текущем году опротестовано 1157 (+19) незаконных процессуальных решений, вынесенных по данной категории дел (рассмотрены, удовлетворены), внесено 101 (+5) представление, к дисциплинарной ответственности привлечено 97 (+24) должностных лиц. По-прежнему не исключены нарушения при производстве по таким делам, имеют место формализм, неполнота проверок, принятие преждевременных решений об отказе в возбуждении дел.

В отношении потребителей наркотических средств по возбужденным административным делам по ст. 6.8 КоАП РФ составлено 234 (+5) протокола, 628 (-79) – по ст. 6.9 КоАП РФ и 36 (+9) – по ч. 2 ст.20.20 КоАП РФ. По итогам их рассмотрения судами края к административной ответственности привлечено 390 лиц, в том числе с возложением дополнительной обязанности по ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ - 63. Прокурорами принимались меры реагирования в целях возбуждения административных дел по ст. 6.9.1 КоАП РФ за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (в суд направлено 94 дела, к ответственности привлечено 37 лиц), по результатам рассмотрения которых приняты меры к устранению допущенных нарушений, виновные лица привлечены к ответственности.

Уделялось внимание работе административных комиссий края, по результатам анализа работы по рассмотрению административных материалов горрайпрокурорами внесено 96 представлений, по результатам рассмотрения которых 64 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, оспорено 54 незаконных постановления (определения) по делам об административных правонарушениях (отменены, приняты новые решения).

В связи с произошедшими на территории края пожарами особое внимание уделялось административной практике по делам об административных правонарушениях, связанным с нарушением правил благоустройства муниципальных образований, создающих угрозу возгораний.

Минусинским, Шарыповским межрайонным прокурором выявлены факты отсутствия в постановлениях по делам указанной категории порядка их обжалования, сведений о направлении решений лицам, в отношении которых рассмотрены дела.

Требования к содержанию протоколов об административных правонарушениях не соблюдались членами административных комиссий сельсоветов Канского, Назаровского районов. В постановлениях об административных правонарушениях, вынесенных административными комиссиями Бирилюсского, Манского районов, отсутствовали указания на конкретные нарушенные нормы Правил благоустройства территории.

Прокурорами Бирилюсского, Нижнеингашского, Партизанского районов, Канским, Рыбинским межрайонными прокурорами выявлены факты необоснованного прекращения дел об административных правонарушениях (отказа в возбуждении дел) в связи с устранением нарушений правил благоустройства.

Немотивированные постановления о прекращении дел об административных правонарушениях выносились также административными комиссиями Енисейского района.

Прокурором Ужурского района, Назаровским межрайонным прокурором выявлены факты назначения административного наказания без учета смягчающих, отягчающих обстоятельств (при их наличии).

Прокурором г. Бородино установлены случаи немотивированного прекращения дел об административных правонарушениях по ст. 2.9 КоАП РФ в отношении 7 граждан, допустивших складирование значительного объема мусора, досок, угля, сухих зарослей сорной травы в период пожароопасного сезона, что препятствует достижению профилактической цели административного наказания. Незаконные постановления опротестованы, в адрес административной комиссии внесено представление.

Назначение наказания в виде административного штрафа ниже минимального размера, установленного санкцией ст. 5.1 Закона края, не предусмотренного санкцией статьи (предупреждение, устное замечание), допускалось членами комиссий сельсоветов Канского, Назаровского, Рыбинского районов. Протесты прокуроров рассмотрены и удовлетворены, представления находятся на рассмотрении.

Прокурором ЗАТО г. Зеленогорска установлено, что в пяти поступивших в административную комиссию из органов внутренних дел материалах об административных правонарушениях отсутствовали сведения о лицах, совершивших правонарушения, какая-либо работа по их установлению сотрудниками полиции не проводилась, что послужило основанием для внесения представления.

Аналогичные нарушения выявлены Минусинским межрайонным прокурором.

В целях соблюдения принципа неотвратимости наказания прокуроры ориентированы на активизацию применения административной ответст-

венности за неуплату штрафа в установленный законом срок. Повсеместно на территории края принимались меры реагирования в связи с ненадлежащей работой органов полиции, Госавтоинспекции на данном направлении. Прокурором Курагинского района в адрес председателей административных комиссий п. Курагино, Шалоболинского сельсовета внесено два представления в связи с нарушением требований к содержанию постановлений по делам об административных правонарушениях (не указаны дата, время совершения правонарушения), правил назначения наказаний (не мотивировано назначение максимального размера наказания в отсутствие отягчающих обстоятельств), ненадлежащим уведомлением о дате, времени рассмотрения дел лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Поскольку привлечение виновных лиц к ответственности является важным способом предупреждения совершения правонарушений, органами прокуратуры края в дальнейшем будет уделяться особое внимание соблюдению требований закона при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Комментарий к прил. 2

***О практике прокурорского надзора в Красноярском крае
за соблюдением законодательства
об административных правонарушениях
(на примере обзора за 1-е полугодие 2022 года)***

Закон о прокуратуре и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях наделили прокурора широким кругом полномочий, не присущих ни одному из органов административной юрисдикции.

В научной литературе отмечается двойственный статус прокурора в сфере административно-деликтных правоотношений: как носителя надзорных полномочий и как участника производства по делу об административном правонарушении.

Данный обзор посвящен практике надзора за соблюдением законодательства об административных правонарушениях, как одного из важнейших направлений деятельности прокуратуры.

Административные проступки совершаются практически во всех сферах общественной жизни и являются сегодня, пожалуй, самым распространенным видом правонарушений, за которые предусмотрена юридическая ответственность.

В силу статьи 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать дело об административном правонарушении, приносить

протест на постановление по делу об административном правонарушении, независимо от участия в деле, а также совершать иные, предусмотренные федеральным законом, действия. Прокуроры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории России законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (ст. 24.6 КоАП РФ).

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях охватывает исполнение представленных полномочий множеством различных несудебных органов административной юрисдикции по всем составам правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и региональными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, в поле зрения прокурора оказывается достаточно широкий круг органов и должностных лиц федерального и регионального уровней, уполномоченных осуществлять административное преследование.

В указанном обзоре практики приводятся статистические данные о количестве внесенных прокурорами представлений и опротестованных незаконных процессуальных решений на территории Красноярского края. К категории таких решений отнесены определения об отказе в возбуждении дел, постановления о прекращении производства по делам органов административной юрисдикции.

Раскрывается такой способ профилактики правонарушений, как работа органов прокуратуры по мониторингу и анализу административной практики по ст. 6.1.1, 7.27 КоАП РФ. Описываются средства прокурорского реагирования в отношении потребителей наркотических средств по возбужденным административным делам по ст. 6.8 КоАП РФ.

К направлениям деятельности органов прокуратуры Красноярского края в сфере соблюдения законодательства об административных правонарушениях отнесены также надзор за административной практикой по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил благоустройства муниципальных образований, создающих угрозу возгораний.

Также в обзоре практики приводятся сведения о мерах прокурорского реагирования, направленных на активизацию применения административной ответственности за неуплату штрафа в установленный законом срок, рассматриваются вопросы нарушения требований к содержанию постановлений по делам об административных правонарушениях, правил назначения наказаний, ненадлежащем уведомлении лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Рекомендации прокурорским работникам при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия¹⁶

Одной из отраслей прокурорского надзора, закрепленных ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Это важная гарантия обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью.

В отличие от иных направлений надзорной деятельности реализация прокурором полномочий в сфере досудебного производства носит наступательный характер: они в большинстве случаев могут применяться прокурором инициативно и независимо от наличия у него прямой информации о фактах нарушения законов.

Основной круг полномочий прокурора в досудебном производстве определен в статье 37 УПК РФ. В числе установленных законом полномочий прокурора возможно выделение и отнесение к соответствующим группам отдельных средств, преимущественно направленных на выявление и устранение нарушений закона со стороны поднадзорных органов. Рассмотрим их подробнее.

Для **выявления нарушений закона**, допущенных органами дознания и предварительного следствия, прокурор наделен следующими процессуальными полномочиями:

Проверять исполнение требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Реализуя данное право, прокурор проверяет регистрационно-учетную документацию поднадзорных органов, материалы предварительной проверки, находящиеся в производстве, а также материалы об отказе в возбуждении уголовного дела. По требованию Генерального прокурора РФ такие проверки должны проводиться прокурором систематически, не реже одного раза в месяц, а при наличии нарушений закона – безотлагательно. Предметом проверки являются соблюдение порядка приема и регистрации сообщений о преступлениях, законность и обоснованность принимаемых по ним решений, соблюдение сроков рассмотрения материалов и т. п.

Изучать материалы уголовного дела. Находящееся в производстве следователя (дознателя) уголовное дело представляется прокурору для ознакомления по его мотивированному письменному запросу. Такое озна-

¹⁶ Материалы представлены прокуратурой Красноярского края.

комление может потребоваться, например, при разрешении прокурором жалоб участников процесса на процессуальные действия и решения органов предварительного расследования, поступлении иной информации о допущенных при производстве расследования нарушениях закона. С изучением материалов уголовных дел прокурорами проверяется и законность решений органов расследования о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, о приостановлении предварительного расследования и т. п.

Получать копии постановлений органов предварительного расследования и их должностных лиц о принятии процессуальных решений (ч. 4 ст. 146, ч. 4 ст. 148, ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 213 УПК РФ и др.). Процессуальный порядок принятия наиболее важных для уголовного дела решений обязывает следователя и дознавателя направлять копии соответствующих постановлений прокурору для оценки их законности и обоснованности. В частности, это решения: о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, о привлечении в качестве обвиняемого и др. Кроме того, прокурору направляется сообщение о задержании подозреваемого (ч. 3 ст. 92 УПК РФ); он должен быть уведомлен о производстве следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства (ч. 5 ст. 165 УПК РФ), об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме (ч. 5 ст. 226.4 УПК РФ).

Рассматривать и разрешать жалобы на действия и решения органов расследования и их должностных лиц (ст. 124 УПК РФ). Любое процессуальное действие или решение органов предварительного расследования и их должностных лиц может быть обжаловано участниками процесса прокурору. По итогам рассмотрения жалобы в соответствии с ч. 2 ст. 124 УПК РФ прокурор выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы или отказе в ее удовлетворении. Установив при рассмотрении жалобы нарушения закона, прокурор принимает направленные на их устранение меры реагирования. В случае удовлетворения жалобы о нарушении разумных сроков уголовного судопроизводства прокурор в соответствии с ч. 2.1 ст. 124 УПК РФ должен указать процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления. Интересно отметить, что такие указания могут быть адресованы не только дознавателю, но и следователю и руководителю следственного органа при том, что по общему правилу прокурор не наделен правом давать последним указания в ходе расследования уголовного дела.

Участвовать в судебных заседаниях, проводимых в рамках судебного контроля в досудебном производстве. В соответствии с ч. 2

ст. 165, ч. 4 ст. 108 УПК РФ прокурор является участником судебных заседаний при рассмотрении в ходе досудебного производства ходатайств органов предварительного расследования о применении мер процессуального принуждения, производстве следственных и иных процессуальных действий, допускаемых только на основании судебного решения. Часть 3 ст. 125 УПК РФ предписывает участие прокурора при рассмотрении судом жалоб на действия и решения органов предварительного расследования и их должностных лиц.

Данному полномочию придается большое значение. Например, при подготовке к участию в судебном заседании по рассмотрению жалоб на действия и решения должностных лиц органов предварительного расследования прокурор может выявить допущенные при производстве расследования нарушения закона и незамедлительно принять меры к их устранению и восстановлению нарушенных прав участников процесса. Личное участие прокурора в судебных заседаниях обеспечивает непосредственное доведение им своей позиции до суда и своевременное обжалование судебных решений при несогласии с ними. Поэтому по требованию Генерального прокурора РФ участие прокуроров в указанных судебных заседаниях является обязательным. На прокуроров при этом возложена обязанность составлять письменные заключения об обоснованности заявленного следователем перед судом ходатайства и по поводу обжалованных в суд действий и решений следователя или его руководителя.

Немаловажное значение имеет тот факт, что в соответствии с ч. 6 ст. 108 УПК РФ именно прокурор является лицом, обосновывающим перед судом ходатайство органа расследования об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу, залога или домашнего ареста. Лицо, возбуждавшее ходатайство, может обосновать его перед судом только по поручению прокурора. При этом действующее законодательство не закрепляет обязанности следователя согласовывать свои ходатайства перед судом с прокурором, соответствующим полномочию наделен руководитель следственного органа.

На практике возникают ситуации, когда прокурор не поддерживает возбужденное следователем с согласия руководителя следственного органа ходатайство об избрании меры пресечения. Соответственно, прокурором или иным лицом по его поручению ходатайство обосновано в судебном заседании быть не может. Нормами УПК РФ порядок действия в такой ситуации не закреплен. Сложившаяся судебная практика исходит из того, что несогласие прокурора с позицией следователя или его руководителя не препятствует рассмотрению и удовлетворению судом соответствующего ходатайства, которое обосновывается в судебном заседании должностным лицом следственного органа. Прокурор в любом случае обязан принять участие в данном судебном заседании.

Вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов. УПК РФ прямо не закрепляет соответствующего полномочия прокурора в досудебном производстве. Тем не менее получение объяснений от граждан и должностных лиц является неотъемлемым средством установления обстоятельств допущенного нарушения закона в рамках любого направления надзорной деятельности, его нормативной основой выступает п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

В целях устранения нарушений закона, допущенных органами дознания и предварительного следствия, прокурор использует следующие правовые средства:

Требование от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Как правило, такое полномочие применяется прокурором тогда, когда нарушение закона не может быть устранено иным способом, например прямой отменой незаконного решения или дачей обязательных указаний о совершении необходимых для устранения нарушений процессуальных действий.

Требование об устранении нарушений федерального законодательства подлежит обязательному письменному оформлению. В нем прокурор указывает на установленные им нарушения закона и действия, необходимые для их устранения. Это может быть адресованное руководителю следственного органа требование об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя, указание на следственные и иные процессуальные действия, направленные на ускорение производства по делу в случае нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства и т. п.

Данный акт реагирования может быть использован прокурором и в целях устранения нарушений, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Соответствующее указание имеется в п. 1.5 Приказа Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277.

В соответствии с ч. 4 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа рассматривает требование прокурора в срок не позднее 5 суток. При несогласии руководителя следственного органа или следователя с требованиями прокурора прокурор вправе обратиться с требованием об устранении выявленных им нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. При несогласии с требованиями прокурора руководителей следственных органов всех уровней окончательным является решение Генерального прокурора РФ.

Отмена незаконных и необоснованных постановлений органов предварительного расследования и нижестоящего прокурора (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Прокурор вправе отменить любое незаконное или необос-

нованное постановление поднадзорного ему органа предварительного расследования, а также нижестоящего прокурора.

По общему правилу отмена постановлений следователей или руководителей следственных органов не входит в компетенцию прокурора. Данное правило, однако, имеет исключения. Во-первых, прокурор вправе отменить незаконное или необоснованное постановление о возбуждении уголовного дела, независимо от того, вынесено ли оно следователем или дознавателем (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Такое полномочие прокурор реализует в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела.

Во-вторых, в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении прокурор вправе отменить постановление следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, если признает его незаконным или необоснованным (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

В-третьих, в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела прокурор вправе отменить признанное им незаконным или необоснованным постановление руководителя следственного органа или следователя о приостановлении предварительного следствия, прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Об отмене незаконного или необоснованного постановления должностного лица органа расследования нижестоящего прокурора прокурор выносит постановление.

Признание доказательств, полученных с нарушением закона, недопустимыми (ч. 3 ст. 88 УПК РФ). Данное полномочие не относится к исключительной компетенции прокурора; в соответствии с ч. 2, 3 ст. 88 УПК РФ признать доказательство недопустимым вправе также суд, следователь, дознаватель. Тем не менее реализация этого права именно прокурором имеет наибольшее значение для обеспечения законности досудебного производства. Как правило, следователи и дознаватели не принимают решения о признании полученных ими доказательств недопустимыми. Суд же разрешает вопрос о допустимости доказательств лишь в судебных стадиях процесса.

О признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм УПК РФ, прокурор должен вынести мотивированное постановление. Данный акт реагирования исключает использование таких доказательств органами расследования для принятия уголовно-процессуальных решений. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 88 УПК РФ доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление. Генеральный прокурор РФ ориентирует прокуроров на применение такого полномочия на стадии принятия решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, обвинительным актом.

Возвращение уголовного дела следователю, дознавателю со своими письменными указаниями (п. 15 ч. 2 ст. 37, ст. ст. 221, 226 УПК РФ). Возвращение дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением, может потребоваться при необходимости изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого; пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления; восполнения неполноты проведенного расследования; устранения иных обстоятельств, препятствующих разрешению уголовного дела судом.

Указания прокурора при возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия являются для следователя обязательными, хотя по общему правилу прокурор не наделен правом дачи указаний следователю.

Постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано им в течение 72 часов с момента поступления к нему уголовного дела с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору. При этом исполнение решения прокурора о возвращении уголовного дела приостанавливается. Вышестоящий прокурор должен принять решение по обращению следователя в течение 10 суток.

Правом не согласиться с решением прокурора о возвращении уголовного дела наделен также и дознаватель. Возвращение уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта может быть обжаловано дознавателем с согласия начальника органа дознания в течение 48 часов с момента поступления к нему уголовного дела вышестоящему прокурору, который должен разрешить обращение дознавателя в течение 3-х суток (ч. 4, 5 ст. 226 УПК РФ). Возвращение уголовного дела для пересоставления обвинительного постановления или его направление для производства дознания в общем порядке может быть обжаловано в течение 24 часов, с принятием соответствующего решения вышестоящим прокурором в течение 2-х суток.

Направление в органы предварительного расследования материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Такое полномочие реализуется при установлении в ходе надзора нарушений уголовного законодательства должностными лицами поднадзорных органов. Например, в связи с выявлением фактов укрытия преступлений от учета, фальсификации материалов предварительной проверки или уголовных дел. Постановление, вынесенное в данном случае прокурором, рассматривается уголовно-процессуальным законодательством в качестве особого повода к возбуждению уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с постановлением

прокурора о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании может быть принято следователем только с согласия руководителя следственного органа (ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ).

Освобождение незаконно задержанного или лишенного свободы, а также содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ. Поводом для применения прокурором рассматриваемого полномочия может послужить, например, признание им незаконным или необоснованным задержания подозреваемого, произведенного следователем или дознавателем; истечение предельного срока содержания обвиняемого под стражей, в случае если материалы оконченого расследованием уголовного дела были предъявлены содержащемуся под стражей обвиняемому и его защитнику позднее чем за 30 суток до его окончания. Кроме того, прокурорам предписано систематически проверять обоснованность содержания лиц в камерах административно задержанных, пресекая случаи задержания подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях. Об освобождении незаконно задержанного лица прокурор выносит постановление.

Необходимо обратить внимание, что несогласие прокурора с судебным решением о применении в отношении подозреваемого или обвиняемого в качестве меры пресечения заключения под стражу не относится к основаниям применения рассматриваемого полномочия. В данном случае прокурор должен принимать меры к обжалованию в установленном порядке решения суда, которое, по его мнению, является незаконным или необоснованным.

Обжалование решений суда (ч. 11 ст. 108, ст. 127 УПК РФ). Выше уже рассматривалось право прокурора участвовать в судебных заседаниях, проводимых в рамках судебного контроля в досудебном производстве.

Представления на судебные решения, принимаемые в ходе досудебного производства по уголовному делу, приносятся в общем порядке апелляционного и кассационного производств, с учетом особенностей обжалования отдельных судебных решений. Так, согласно ч. 1 ст. 108 УПК РФ постановление судьи об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу или об отказе в этом может быть обжаловано в апелляционном порядке в течение 3-х суток со дня его вынесения.

Как уже отмечалось, в досудебном уголовно-процессуальном производстве роль прокурора не ограничивается надзором за исполнением законов органами предварительного расследования. Прокурор реализует и иные процессуальные полномочия, не обусловленные решением только надзорных задач. К их числу относятся следующие права прокурора.

Давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

Давать согласие дознавателю на принятие отдельных уголовно-процессуальных решений. Только с согласия прокурора дознаватель возбуждает перед судом ходатайство об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). С согласия прокурора дознаватель прекращает уголовное дело или уголовное преследование в связи с примирением сторон, деятельным раскаянием, а также по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (п. 13 ч. 2 ст. 37, ст. ст. 25, 28, 28.1 УПК РФ). В соответствии с ч. 4 ст. 20, ч. 4 ст. 147 УПК РФ согласие прокурора обязательно при возбуждении дознавателем уголовного дела частного или частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в предусмотренных законом случаях.

Продлевать сроки дознания и предварительной проверки сообщений о преступлениях (ч. 3 ст. 144, ч. 4, 5 ст. 223, ч. 2 ст. 226.6 УПК РФ). При продлении процессуальных сроков прокурор дает оценку своевременности и полноте производимых по уголовному делу или материалам проверки процессуальных действий, выясняет конкретные обстоятельства, вызвавшие необходимость продления сроков. Обнаружив нарушения требований УПК РФ, он вправе принять необходимые меры реагирования, в том числе направленные на ускорение производства по делу.

Передавать уголовные дела и материалы проверки от одного органа предварительного расследования другому. Закон наделяет прокурора широкими полномочиями в сфере определения подследственности уголовных дел, распределения уголовных дел и материалов между различными органами предварительного расследования. Такие полномочия реализуются прокурором не произвольно, а в целях обеспечения законного и объективного расследования уголовного дела, и здесь возможны существенно различающиеся ситуации, не всегда связанные с наличием каких-либо нарушений со стороны органов расследования.

Речь идет о праве прокурора передать уголовное дело или материалы проверки от одного органа предварительного расследования другому в соответствии с правилами подследственности (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Необходимость передачи по подследственности уголовного дела или материалов проверки возникает в случаях, когда имеет место уточнение квалификации преступления или места его совершения либо открываются иные обстоятельства, указывающие на подследственность данного преступления иному органу предварительного расследования. При соединении в одном

производстве уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования, подследственность определяется прокурором (ч. 7 ст. 151 УПК РФ), он же разрешает споры о подследственности (ч. 8 ст. 151 УПК РФ).

Утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление, постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера.

Прекращать уголовное дело. По действующему уголовно-процессуальному законодательству прокурор не наделен правом прекращения любого уголовного дела в досудебном производстве. Такое решение непосредственно может быть принято прокурором лишь в отдельных специально предусмотренных законом случаях. Прокурор уполномочен, при наличии к тому оснований, прекратить уголовное дело, поступившее к нему от дознавателя с обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ) либо от следователя с постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ).

Возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом (п. 8.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Необходимость возбуждения данного ходатайства прокурором может возникнуть, если он установит, что к моменту направления в суд находящегося у него на рассмотрении уголовного дела срок домашнего ареста или срок содержания под стражей обвиняемого окажется недостаточным для принятия судом по поступившему уголовному делу предусмотренных законом решений.

Рассматривать и разрешать ходатайства подозреваемых и обвиняемых о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ст. ст. 317.11–317.5 УПК РФ). Прокурору как субъекту осуществления в досудебном и судебном производстве уголовного преследования законом предоставлено исключительное полномочие по заключению с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве. В этих целях прокурор рассматривает поданное подозреваемым или обвиняемым ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, принимает решение о его удовлетворении или об отказе в таковом. При удовлетворении ходатайства прокурор подписывает составленное с участием следователя, подозреваемого или обвиняемого и его защитника соглашение.

***Рекомендации прокурорским работникам
при осуществлении надзора за исполнением законов
органами дознания и предварительного следствия
(по материалам прокуратуры Красноярского края)***

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является важной гарантией обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью и направлен на обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования.

В Рекомендациях раскрыт основной круг полномочий прокурора на досудебном производстве, который определен в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ, направленных на выявление и устранение нарушений со стороны поднадзорных органов.

Предложены рекомендации по проверке прокурорами исполнения требований закона:

- при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- изучении материалов уголовного дела;
- получении копии постановлений органов предварительного расследования и их должностных лиц о принятии процессуальных решений;
- рассмотрении и разрешении жалоб на действия и решения органов расследования и должностных лиц (в порядке ст. 124 УПК РФ);
- участия в судебных заседаниях, проводимых в рамках судебного контроля на досудебном производстве;
- вызове должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов;
- вынесении требований органам дознания и следственным органам об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия;
- отмене незаконных и необоснованных постановлений органов предварительного расследования и нижестоящего прокурора;
- признании доказательств, полученных с нарушением закона, недопустимыми (путем вынесения мотивированного постановления);
- возвращении уголовного дела следователю, дознавателю с письменными указаниями;
- направлении в органы предварительного расследования материалов для решения вопроса об уголовном преследовании;

- освобождении незаконно задержанных или лишенных свободы, а также лиц, содержащихся под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ;
- обжаловании решений суда;
- даче указаний дознавателю о направлении расследования и производстве процессуальных действий;
- передаче уголовных дел и материалов проверок от одного органа предварительного расследования другому;
- утверждении обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления;
- рассмотрении и разрешении ходатайств подозреваемых и обвиняемых о заключении досудебных соглашений о сотрудничестве.

Данные Рекомендации детально описывают действия прокурора при осуществлении надзора за уголовно-процессуальной деятельностью дознавателя и следователя.

Приложение 4

История развития пенитенциарной системы России и Красноярского края. Уголовно-исполнительное право, предмет и метод правового регулирования. Прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний¹⁷

1. История развития пенитенциарной системы России и Красноярского края

Правительством Российской Федерации 29.04.2021 утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, основополагающие направления которой определяют принципиальное развитие и реформу уголовно-исполнительной системы.

Важным механизмом Концепции является разработка и внедрение системы пробации, направленной на восстановление социальных связей лиц, освободившихся из мест лишения свободы, формирование востребованности их профессиональных навыков и, как следствие, законное получение средств к существованию таких лиц.

Реализация на государственном уровне указанной выше Концепции будет способствовать прежде всего снижению уровня повторной и рецидивной преступности.

¹⁷ Материалы предоставлены прокуратурой Красноярского края.

Идея Концепции уходит глубоко в прошлое. В частности, ее исторические истоки можно обнаружить в проекте Уложения Российского государства, Уголовных уложений 1766 года, проектах нормативных правовых актов Екатерины II и других.

Наказания разделялись в зависимости от сословного положения (то есть для знатных особ и для «подлых»). Для знатных выдерживалось соответствие санкции виду преступления: «по церковным делам – церковное покаяние, по политическим – политическая казнь, по гражданским – имущественные взыскания». Политическая казнь автоматически переводила знатных в ряды «подлых». «Подлых» можно было подвергать телесным наказаниям и ссылке.

Императрица считала необходимым установление дифференциации наказаний для разных преступлений: «Весьма худо наказывать разбойника, который грабит на больших дорогах, равным образом, как и того, который не только грабит, но и до смерти убивает. Всяк явно видит, что для безопасности общенародной надлежало бы положить какое различие в их наказаниях».

Порядок содержания лиц в тюрьмах расписывался в проекте Устава о тюрьмах. Все тюрьмы должны были разделяться на уголовные и гражданские. Мужчины и женщины должны были содержаться отдельно. Все исправительные учреждения необходимо было строить каменными замками, с хорошей стеной (или забором, который был бы достаточно крепок, чтобы заключенные, содержащиеся в тюрьме, не могли сбежать). Внутри замок должен иметь все нужные строения «к житью». Кормить заключенных, одевать следовало по полу и по сословному состоянию каждого. Обедать следовало в полдень, ужинать – в 6 часов «за полдень». Еда должна быть для всех общая.

Помещения, в которых содержали заключенных, желательно сохранять в чистоте, проветривать (зимой – на короткое время, а летом – без установления ограничений). Надзирателям было предписано не пускать в тюремные учреждения никаких посторонних людей (разносчиков или других) «ни под каким видом». Пускать можно было только тех лиц, которые прибыли от уездного надзирателя тюрем или от городничего.

Вести речь о гуманизации наказания в России середины XVIII – начала XIX века не приходится. Основным видом наказания продолжала оставаться смертная казнь. Однако говорить о жестокости проектов нормативных правовых актов не стоит: для своего времени они могли бы стать достаточно успешными и оказать существенное влияние на развитие всей отечественной пенитенциарной системы.

Старейшее учреждение уголовно-исполнительной системы в Красноярском крае – Следственный изолятор № 1 (в прошлом – Красноярский тюремный замок)¹⁸.

¹⁸ В криминальных кругах еще известен как «Белый лебедь».

В тюремном замке содержались представители всех существовавших тогда в России сословий. В случае переполнения пересыльных казарм в зимнее время, когда не удавалось отправить очередную партию по случаю жестоких сибирских морозов, арестантов размещали в камерах и коридорах главного каменного корпуса, вместе с подсудимыми и срочными.

Вплоть до середины XIX века на прокормление арестантов, содержащихся в тюрьмах Енисейской губернии, отпускалось царской казной по 3 копейки в день на человека.

Щи и хлеб по давно заведенному обычаю в замке готовили без соли, соль выдавали арестантскому старосте, который распределял ее между заключенными. В «Расписании пищевого довольствия арестантов» значились: капуста, мука пшеничная, мясо или рыба, перец, лавровый лист, горох, картофель. Недостаток скудного питания компенсировали члены тюремного комитета из своих экономических сумм.

Арестанту выдавалось по одной смене белья на полгода. Полагалось иметь «шубу овчинную, кафтан, холщовую рубаху, порты, онучи суконные, шаровары, рукавицы, шапку, юбку суконную, ремень с пряжкой». Им же предписывалось «спать на нарах, где имеется травник или войлочные подстилки». Из-за нехватки травников арестанты подстилали свои халаты, вследствие чего последние быстро изнашивались и превращались в лохмотья.

Сейчас Красноярская тюрьма – это уже часть мировой истории. Списки узников впечатляют: здесь находились писатели Николай Чернышевский, Владимир Короленко и Матэ Залка, большевики Иосиф Сталин, Феликс Дзержинский, Яков Свердлов, командир женского батальона смерти Мария Бочкарева, историк Лев Гумилев, актер Георгий Жженев, певица Лидия Русланова и другие.

2. Уголовно-исполнительное право, предмет и метод правового регулирования

Присоединение Российской Федерации в 1996 году к Уставу Совета Европы и в 1998 году – к Конвенции о защите прав человека и основных свобод актуализировало задачу приведения уголовно-исполнительной системы в соответствие с правовыми стандартами Совета Европы, предполагающими изменения относительно содержания тюремного управления и обращения с заключенными.

В связи с этим существенным изменениям подверглась вся правовая система, в том числе и уголовно-исполнительное законодательство, как отдельная и самостоятельная отрасль этой системы.

Главная задача современной реформы уголовно-исполнительной системы состоит в том, чтобы наказание не ломало жизнь человеку, а достигало цели образумить его, когда это возможно.

В силу ст. 44 УК РФ предусмотрены следующие виды наказаний:

- а) штраф;
- б) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- в) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград;
- г) обязательные работы;
- д) исправительные работы;
- е) ограничение по военной службе;
- з) ограничение свободы;
- з.1) принудительные работы;
- и) арест;
- к) содержание в дисциплинарной воинской части;
- л) лишение свободы на определенный срок;
- м) пожизненное лишение свободы;
- н) смертная казнь.

Уголовно-исполнительное право как самостоятельная отрасль представляет собой систему юридических норм однородного порядка, **сориентированных на регулирование процессов исполнения и отбывания уголовных наказаний**. Они адресованы, с одной стороны, осужденному, образуя его своеобразное правовое положение (статус), с другой – правоприменителю, наделяя его специфическими правами и обязанностями.

Исполнение наказаний всегда **неразрывно связано с существенными правовыми ограничениями**, а в соответствии со ст. 55 Конституции РФ законными могут быть признаны только те ограничения или умаления прав и свобод личности, которые предусмотрены федеральным законом.

Уголовное наказание, как правило, **реализуется вопреки воле осужденных**. Принуждение в правовом государстве может применяться только государственными органами на основе четкой юридической регламентации.

Имеет место необходимость **обеспечения максимального соответствия порядка исполнения наказаний рекомендациям общепризнанных международных норм**, в том числе – международных стандартов обращения с заключенными. Это требование вытекает из Конституции РФ.

Кроме того, обязательным условием исполнения уголовного наказания является обязанность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы **обеспечить полную безопасность осужденных** в период отбывания ими наказания.

В уголовно-исполнительном законодательстве закрепляется **исполнение наказания, а не приговора**.

Термин «исполнение» обращен к представителям органов и учреждений, исполняющих наказания, в то время как термин «отбывание» под-

черкивает обязанность осужденных претерпевать все то, что влечет за собой наказание.

Поводом возникновения уголовно-исполнительных отношений следует считать вступивший в законную силу обвинительный приговор суда, в котором выражены правовая оценка преступления и воля государства по определению вида и размера наказания за его совершение.

Моментом возникновения уголовно-исполнительных отношений является время вступления в законную силу обвинительного приговора суда. В то же время указанные уголовно-исполнительные отношения **продолжаются вплоть до момента отбытия осужденным вынесенного судом наказания**. В этот период изначально складываются и существуют на протяжении всего времени исполнения уголовного наказания особые отношения между осужденным, с одной стороны, и представителями государственных интересов – с другой. Речь идет о тех органах, которые в силу своих полномочий обязаны исполнять уголовные наказания. Вместе с тем в силу возникших особых уголовно-исполнительных отношений осужденные обязаны соблюдать определенные правовые ограничения, которые устанавливаются и регулируются нормами уголовно-исполнительного законодательства. При этом, в силу приобретенного особого правового статуса, осужденные становятся обладателями определенных прав, отличающихся от общегражданских. В то же время они сохраняют свои законные интересы.

Метод уголовно-исполнительного регулирования представляет собой совокупность приемов (способов) воздействия уголовно-исполнительного права на общественные отношения, выступающие его предметом.

К примеру, законодательно запрещается совершение нарушений установленного порядка отбывания наказания под угрозой применения мер взыскания к правонарушителям. Так, статьей 115 Уголовно-исполнительного кодекса России закреплены меры взысканий, применяемые к осужденным к лишению свободы, которые могут быть применены к лицам, нарушающим порядок и условия отбывания наказания в виде лишения свободы. К таковым относятся:

- 1) выговор;
- 2) дисциплинарный штраф в размере от 1000 до 2000 рублей;
- 3) водворение в штрафной изолятор сроком до 15 суток;
- 4) перевод мужчин в помещение камерного типа на срок до 6 месяцев;
- 5) перевод мужчин в единое помещение камерного типа сроком до года;
- 6) перевод женщин, нарушающих режим содержания, в помещение камерного типа на срок до 3-х месяцев и некоторые другие.

Позитивный метод предполагает дозволение определенного поведения, а также положительную оценку законопослушного поведения лица

в период отбывания наказания. Так, статья 113 УИК РФ устанавливает и закрепляет меры поощрения, применяемые к осужденным к лишению свободы, такие как: благодарность, награждение подарком, разрешение на получение дополнительной посылки или передачи, предоставление дополнительного краткосрочного или длительного свидания, разрешение дополнительно расходовать деньги в размере до тысячи рублей на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости, увеличение времени прогулок и др.

В данном случае позитивное поведение осужденного служит основанием к выводу о положительной тенденции в вопросах его исправления.

3. Прокурорский надзор

В соответствии с главой 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на органы прокуратуры возложен надзор за исполнением законов администрациями мест содержания под стражей.

Одним из основных принципов уголовно-исполнительного законодательства провозглашен принцип законности, который не допускает установления нормативными актами более низкого, чем закон, уровня ограничений прав осужденных, помимо тех, которые установлены законом. В настоящее время осужденные ограничены в правах только в том объеме, в каком это предусмотрено законом. Все остальные ограничения незаконны и подлежат безусловной отмене.

Важно отметить, что в Российской Федерации не только продекларирован названный принцип, но и выстроена система контроля за его соблюдением.

Наряду с судебным, ведомственным, общественным контролем за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы особая роль принадлежит органам прокуратуры.

Надзор за исполнением законов администрацией пенитенциарных учреждений является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры, для реализации которой созданы и функционируют соответствующие службы. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации это управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, в прокуратурах субъектов Российской Федерации – соответствующие отделы или специально выделенные для этой работы прокуроры. Имеются и специализированные прокуратуры, занимающиеся исключительно надзором за соблюдением законов в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях. Такая организация прокурорского надзора не позволяет оставлять осужденного или лицо, содержащееся под стражей, один на один с администрацией исправительного учреждения или следственного изолятора, ставя между ними независимого арбитра для разрешения в рамках закона конфликтных или спорных ситуаций.

Уникальность прокуратуры как органа, осуществляющего надзор за соблюдением законов в учреждениях и органах УИС, заключается, во-первых, в том, что она является надведомственной, а значит, независимой организацией, подчиняющей свою деятельность исключительно закону и требующей в силу своей компетенции от других организаций, должностных лиц и граждан безусловного исполнения требований закона.

Во-вторых, прокуратура обладает широким спектром возможностей выявлять нарушения законности, в том числе посредством рассмотрения жалоб граждан, беспрепятственного посещения надзирающими прокурорами исправительных учреждений и следственных изоляторов, проведения документальных проверок деятельности администрации учреждений УИС, истребования необходимой информации, заслушивания объяснений.

Кроме того, прокуроры обладают властными полномочиями по отношению к поднадзорным учреждениям. Их требования об устранении выявленных нарушений закона обязательны для должностных лиц учреждений и органов УИС; при наличии оснований они вправе возбуждать административное производство в отношении должностных лиц, допустивших нарушения закона, а также направлять материалы в отношении их в следственные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности.

Отличительной особенностью прокурорского надзора является также и то, что он позволяет оперативно восстанавливать нарушенные права заключенных. Многие нарушения устраняются непосредственно в процессе прокурорских проверок, другие, отмеченные в специальных актах прокурорского реагирования – протестах и представлениях, соответственно в 10-дневный и 30-дневный сроки. При этом прокуроры не только выявляют нарушения и требуют их устранения, но также вскрывают причины таких нарушений, что создает условия для недопущения их впредь.

К предмету прокурорского надзора в местах содержания под стражей отнесены законность нахождения подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей и соблюдение установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, порядка и условий их содержания. В целях выявления фактов необоснованных арестов и осуждения граждан, нарушений порядка, условий и установленных законом сроков их содержания под стражей прокуратура обязана ежемесячно проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Особое внимание обращается на законность ареста и целесообразность дальнейшего содержания под стражей несовершеннолетних, престарелых, женщин, находящихся в состоянии беременности или имеющих малолетних детей, а также лиц, привлеченных к уголовной ответственности за менее тяжкие и преступления средней тяжести.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе посещать в любое время места содержания под стражей и опрашивать подозреваемых и обвиняемых, содержащихся там, знакомиться с документами, на основании которых они заключены под стражу, требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права подозреваемых и обвиняемых. Прежде всего прокурор проводит ознакомление с документами, на основании которых лица подвергнуты задержанию и заключены под стражу, проверку соблюдения режима, порядка и условий содержания, соблюдения их правового положения, обеспечения предоставленного им законом права на свидания, переписку, получение посылок и передач, оказание юридической помощи, на материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение.

В ходе надзорных мероприятий прокурор определяет соответствие законодательству России приказов, распоряжений, постановлений администрации мест содержания под стражей. Прокурор посещает жилые и коммунальные объекты. В процессе обхода прокурор опрашивает лиц о причинах, по которым они подвергнуты задержанию или аресту, и о наличии у них жалоб и заявлений. Опрос позволяет выявить нарушения законности. Проводится он прокурором как в присутствии представителей администрации учреждения, так и без них. Прокурор организует прием лиц заключенных под стражу и осужденных, рассматривает и проверяет жалобы и заявления.

В обязанности прокурора входит проверка обоснованности применения дисциплинарных мер воздействия, а также мер безопасности и оружия, законности и своевременности освобождения из-под стражи в связи с изменением меры пресечения, истечением сроков содержания под стражей.

Прокурору дано право отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона, немедленно освобождать заключенных своим постановлением из штрафных помещений. Прокурор следит за исполнением администрацией предписаний закона, регулирующего порядок одиночного содержания лиц, заключенных под стражу, раздельного содержания различных категорий лиц.

Закон обязывает прокуроров при проверках состояния законности в местах лишения свободы особое внимание уделять недопущению фактов унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения по отношению к заключенным со стороны сотрудников учреждений.

Наряду с этим прокурор должен реагировать на предоставление администрацией каких-либо льгот и поощрений, как и на любое ужесточение порядка и условий содержания, не предусмотренных законом. Такие нарушения рассматриваются как серьезное нарушение законности, требующее реагирования прокурора вплоть до привлечения виновных к уголовной ответственности.

Прокурор определяет:

- имелись ли основания для привлечения данного лица к уголовной ответственности;

- была ли необходимость в избрании именно этой, а не другой меры пресечения. При обнаружении фактов, дающих основание сомневаться в обоснованности избрания меры пресечения в виде ареста, прокурор сообщает об этом соответствующему прокурору на предмет отмены или изменения данной меры.

Безотлагательно принимаются меры к освобождению незаконно подвергнутых заключению под стражу, а также лиц, срок содержания которых под стражей истек.

Своей властью прокурор, осуществляющий надзор за местами содержания под стражей, вправе и обязан немедленно освободить лицо из-под стражи в том случае, когда факт нарушения законности не вызывает сомнений. Руководствуясь ст. 10 Уголовно-процессуального кодекса РФ, такое решение прокурор принимает в отношении всякого незаконно задержанного, или лишенного свободы, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом.

В соответствии с Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 прокурорам предписано рассматривать надзор за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание, как одно из важных направлений деятельности органов прокуратуры по защите конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, транзитно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах, содержащихся на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях, а также отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества.

При проведении проверок в следственных изоляторах и исправительных учреждениях не должны оставаться без внимания факты использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения администрациями указанных учреждений, сотрудниками уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств и оружия; незаконного водворения в штрафные помещения; неоказания медицинской помощи; ненадлежащего материально-бытового обеспечения; воспрепятствования подозреваемым, обвиняемым и осужденным в обжаловании действий и решений должностных лиц, нарушивших их права.

Предметом надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в следственных изоляторах является законность проводимых

мероприятий по обеспечению личной безопасности подозреваемых, обвиняемых и осужденных, персонала; по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию готовящихся и совершаемых преступлений и нарушений распорядка учреждений; по розыску подозреваемых, обвиняемых и осужденных, совершивших побег; по содействию в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными до прибытия в соответствующее учреждение.

Факты неправомерного осуществления оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и задач, не предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-процессуального кодекса РФ, должны пресекаться немедленно.

По каждому случаю смерти лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, должно быть организовано проведение проверки обстоятельств их смерти, причин и условий, способствовавших этому. По результатам проверки при наличии оснований прокурором выносится мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

Работа с обращениями подозреваемых, обвиняемых, осужденных, а также иных граждан подчинена задачам охраны их прав и законных интересов, укрепления законности при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний.

С учетом требований законодательства по каждому обращению подозреваемых, обвиняемых должна проводиться тщательная всесторонняя проверка, в случаях необходимости – с участием заявителя. По результатам рассмотрения обращений подозреваемых, обвиняемых принимается законное решение.

Обеспечивается контроль за фактическим устранением выявленных нарушений закона. В полной мере используются предоставленные полномочия для восстановления нарушенных прав граждан, привлечения к ответственности должностных лиц за невыполнение законных требований прокурора в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ.

Не реже одного раза в полугодие проводится анализ и обобщение состояния законности и прокурорского надзора при содержании лиц в местах принудительной изоляции. Выводы обобщений используются для совершенствования надзорной деятельности, а также при планировании работы на соответствующие периоды.

Вопросы, связанные с обеспечением законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы и состоянием прокурорского надзора, обсуждаются на заседаниях коллегий, оперативных и межведомственных совещаниях.

Для обеспечения гласности в работе прокуратуры поддерживаются деловые связи со средствами массовой информации, используются возможности общественных наблюдательных комиссий, общественных организаций, занимающихся проблемами исполнения наказаний, для пропаганды правовых знаний, укрепления законности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Право формулировать требования относительно задержанных и заключенных под стражу позволяет прокурору реагировать на нарушения законности немедленно по их выявлении и, что не менее важно, оперативно их устранять. Требования могут излагаться устно или письменно, причем устно, как правило, в тех случаях, когда выявленные нарушения могут быть устранены непосредственно в ходе проверки. Когда устранение нарушений требует проведения определенных мероприятий, прокурор формулирует свои предложения в письменном виде. Сроки исполнения своих требований прокурор определяет в зависимости от конкретных обстоятельств.

Основными правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законности являются:

- требования, которые, по мнению прокурора, следовало бы принять в целях соблюдения закона об условиях содержания под стражей;
- протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей;
- представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу уголовно-исполнительной системы.

Протест прокурора вносится, когда требуется отменить не соответствующий закону акт администрации учреждения и восстановить нарушенные им права. До рассмотрения протеста администрация места содержания под стражей обязана приостановить действие опротестованного акта. Протест подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Представление являет собой письменный акт, адресуемый в орган или должностному лицу, полномочному устранить нарушения закона. Таким органом применительно к местам содержания под стражей является территориальный орган уголовно-исполнительной системы.

Этим актом прокурор обращает внимание соответствующего органа на выявленные нарушения законности в деятельности учреждения. Пред-

ставление вносится в тех случаях, когда, наряду с устранением нарушений возникает необходимость в принятии мер по ликвидации причин и условий, их порождающих.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор может вынести должностным лицам в письменной форме предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных и заключенных под стражу подлежат обязательному исполнению администрацией учреждений. Тем самым законодатель наделяет прокуроров особыми властно-распорядительными полномочиями: их требования подлежат исполнению независимо от того, обжалованы они или нет.

При вынесении постановления о возбуждении производства об административном правонарушении прокурор обязан соблюдать установленные законом порядок и сроки применения соответствующих мер взыскания. Постановление прокурора направляется должностному лицу или органу уголовно-исполнительной системы, в компетенции которого находится рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Осуществляя надзорные функции, прокурор на различных этапах деятельности взаимодействует с правоохранительными и контролирующими органами. Так, в соответствии с предписанием закона, прокурор координирует работу по борьбе с преступностью и укреплению законности путем разработки и осуществления согласованных действий, направленных на своевременное выявление, раскрытие и предупреждение преступлений.

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, является нарушением законности и влечет за собой установленную законом ответственность. Характер ответственности (уголовная или дисциплинарная) определяется в каждом конкретном случае с учетом мотивов неисполнения требований прокурора, причин и последствий, наступивших в результате такого неисполнения.

Прокурорский надзор является гарантом соблюдения требований закона на стадии исполнения наказаний в Российской Федерации, который в настоящее время рассматривается как одна из составных частей функции защиты конституционных прав и законных интересов лиц, находящихся в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей, а также граждан, отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы.

Изменение уголовно-исполнительной политики в сторону ее гуманизации и демократизации предполагает выдвигание на передний план правозащитной функции прокуратуры, возрастание роли прокурорского надзора.

В своей деятельности прокуроры, осуществляющие надзорные функции в уголовно-исполнительной сфере, руководствуются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», другими законами, регламентирующими правоотношения в области уголовного принуждения, а также ведомственными нормативными правовыми актами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, основным из которых является Приказ от 16 января 2014 года № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Особое значение придается взаимодействию с общественными наблюдательными комиссиями, в становлении и развитии которых органы прокуратуры оказали существенную помощь. В Красноярском крае практикуются обмен информацией, совместные совещания, членам общественных наблюдательных комиссий оказывается необходимая правовая, методическая и практическая помощь в рамках действующего Соглашения.

Вместе с тем в исправительных учреждениях по-прежнему имеются серьезные проблемы, негативно влияющие на выполнение задач и целей уголовного принуждения.

Прокурорами выявляется значительное количество нарушений закона в сферах материально-бытового и медико-санитарного обеспечения осужденных и заключенных под стражу, их охраны и изоляции, трудоустройства осужденных, обеспечения безопасности.

Надзорная деятельность прокуратуры в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы должна быть направлена на безусловное соблюдение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного принуждения.

Комментарий к прил. 4

***История развития пенитенциарной системы России
и Красноярского края. Прокурорский надзор
за законностью исполнения уголовных наказаний***

В настоящее время отмечается значительная активизация прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний, что связано с развитием и реформированием всей российской уголовно-исполнительной системы (далее – УИС).

В приложении рассмотрены основные положения Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 года (далее – Концепция), которая должна способствовать снижению уровня повторной и рецидивной преступности путем внедрения системы пробации.

Рассмотрены исторические истоки идей данной Концепции, начиная с Уложения о наказаниях уголовных и исправительных Российского государства 1845 года.

Отдельный параграф посвящен изменениям уголовно-исполнительного законодательства в свете обеспечения максимального соответствия порядка исполнения наказаний рекомендациям общепризнанных международных норм.

В приложении рассмотрены функции прокуратуры, осуществляющей надзор за соблюдением законов в учреждениях и органах УИС как надведомственного органа, подчиняющего свою деятельность исключительно закону.

Раскрыты возможности выявления прокурорами нарушений закона с помощью следующих способов:

- рассмотрение жалоб граждан;
- беспрепятственное посещение надзирающими прокурорами исправительных учреждений и следственных изоляторов;
- проведение документальных проверок деятельности администрации учреждений УИС;
- истребование необходимой информации;
- получение объяснений.

Также в приложении проанализированы властные полномочия прокуроров по отношению к поднадзорным учреждениям, включающие требования об устранении выявленных нарушений закона, право возбуждать административное производство в отношении должностных лиц, допустивших нарушения закона, а также направлять материалы в отношении этих лиц в следственные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности.

В приложении раскрыт предмет прокурорского надзора в местах содержания под стражей, к которому отнесены законность нахождения подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей и соблюдение установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, порядок и условия их содержания. Описаны права и обязанности прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов.

В приложении описаны основные правовые средства реагирования прокурора на нарушения законности, к которым относятся:

- требования, которые, по мнению прокурора, следовало бы принять в целях соблюдения закона об условиях содержания под стражей;
- протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей;
- представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу уголовно-исполнительной системы.

Здесь же описаны порядок и сроки вынесения указанных актов.

Приложение 5

Особенности организации надзорной деятельности прокуратуры Красноярского края за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности в условиях неблагоприятных внешнеэкономических факторов¹⁹

Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей является многоаспектным и включает в себя практически все сферы правоотношений, в которые вовлечены хозяйствующие субъекты при осуществлении законной предпринимательской деятельности.

В настоящее время отечественная экономика существует в условиях жёсткого санкционного давления, а также иных неблагоприятных внешнеполитических и финансово-экономических факторов.

Разумеется, в первую очередь указанные проблемы сказываются на субъектах предпринимательской деятельности, как наиболее активной части экономической системы.

Задачей органов прокуратуры является защита и соблюдение прав предпринимателей, минимизация влияния внешних негативных факторов на их деятельность, обеспечение закрепленного Конституцией РФ права на свободу экономической деятельности.

В связи с этим можно выделить отдельные аспекты работы прокуроров, которые являются приоритетными при осуществлении надзорной деятельности за защитой прав бизнеса:

- **снижение административного давления на бизнес при осуществлении уполномоченными органами контрольно-надзорных полномочий;**

¹⁹ Материалы представлены прокуратурой Красноярского края.

- сокращение **задолженности заказчиков** перед добросовестными поставщиками по публичным контрактам;
- **получение предпринимателями** государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение прав предпринимателей на предоставление предусмотренных **мер государственной поддержки**;
- соблюдение прав инвесторов и резидентов территорий с **преференциальными режимами** осуществления экономической деятельности.

Учитывая необходимость оперативного, а в идеале – превентивного характера надзорной деятельности, органами прокуратуры края внедрена положительная практика проведения рабочих встреч с представителями бизнес-сообщества.

На таких встречах обсуждаются самые насущные проблемы, часто носящие системный характер, с которыми сталкиваются предприниматели. Для решения проблемных вопросов используются не только механизмы прокурорского реагирования, но самое главное – координирующая функция прокуратуры (*предусмотренная ст. 8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»*), позволяющая обеспечить соблюдение баланса интересов как бизнеса, так и субъектов публичных отношений – федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, кредитных организаций и т. д., скорректировать их деятельность, совместно разработать «дорожные карты» для решения тех или иных проблем.

С целью снижения административного давления на предпринимательство прокуратурой края продолжено последовательное сокращение числа плановых и внеплановых проверок бизнеса.

С 10.03.2022 Правительством введен мораторий на проведение проверок бизнеса (Постановление Правительства РФ № 336), которым не только запрещено проведение в 2022 г. проверок, но также на органы прокуратуры возложены дополнительные полномочия по согласованию всех внеплановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов.

Это законодательная новелла, которая раньше в таком виде никогда не применялась.

Сейчас абсолютно все внеплановые проверки (исключение – прямое поручение Правительства, Президента) проходят через жесткий фильтр прокуроров на предмет оценки законности их проведения.

Для еще большего контроля в мае 2022 года Генеральным прокурором РФ издано указание о том, что согласование внеплановых проверок в 2022 год осуществляется исключительно аппаратами региональных прокуратуры, а решения принимаются прокурорами субъектов РФ или их заместителями.

Контроль за соблюдением введенного моратория на проведение проверок в отношении бизнеса позволил освободить от контрольного давления

в крае более 8 тыс. хозяйствующих субъектов края, что составляет 70 % от всех запланированных в 2022 году проверок. Также в текущем году возросла доля отказов в согласовании внеплановых проверок с 42 % до 81 % (отказано в проведении 685 незаконных проверок из 847 заявленных).

Пресечены нарушения при проведении незаконных внеплановых проверок в отношении 14 хозяйствующих субъектов со стороны Министерства лесного хозяйства края и ТО Росздравнадзора. Благодаря вмешательству прокуратуры края результаты проверок отменены, 10 должностных лиц органов контроля привлечены к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Это один из первых в стране положительных примеров применения данного состава в отношении проверок, проводимых в порядке Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Например, нами вскрыт факт незаконного проведения должностными лицами ГУ МВД России по краю под видом внеплановых проверок административных расследований.

В целях пресечения нарушения прав хозяйствующего субъекта начальнику ГУ МВД России по краю внесено представление. По результатам отменены два протокола о возбуждении дела об административных правонарушениях. В связи с допущенными нарушениями сотрудник полиции, проводивший незаконные проверки, уволен.

С 2019 г. мы с 2,5 тыс. до 800 сократили число доследственных проверок, на треть (*с 233 до 166*) только за прошедший год сократили количество ОРМ в отношении предпринимателей. Сегодня все мероприятия проводятся под контролем прокуратуры края.

Также на постоянном контроле органов прокуратуры края находятся вопросы соблюдения прав предпринимателей и инвесторов в процессе реализации регистрационных, лицензионных и иных разрешительных функций, недопущения фактов недобросовестной конкуренции, установления административных барьеров.

Например, прокуратурой края восстановлены права ООО Кемпинг «Манский Плес» на пользование лесным участком, которое в связи с бездействием Министерства лесного хозяйства края по утверждению положительного экспертного заключения на проект освоения лесов было ограничено в осуществлении предпринимательской деятельности. По результатам рассмотрения представления прокуратуры края ведомством принято соответствующее решение, что позволило продолжить хозяйственную деятельность предприятия. По указанным фактам 30.06.2022 в орган предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлены материалы

в отношении должностного лица министерства по ч. 2 ст. 169 УК РФ, 10.08.2022 возбуждено уголовное дело.

В августе 2022 года прокуратурой края вскрыт факт незаконных отказов Министерства здравоохранения края в предоставлении ООО «Первый Меридиан» лицензии на осуществление медицинской деятельности. Проверкой установлено, что должностные лица органа государственной власти за пределами своих полномочий давали оценку допустимости представленных соискателем лицензии документов, что послужило основанием для неоднократных отказов в ее предоставлении. По результатам проведенной проверки в адрес Министра здравоохранения края внесено представление, права хозяйствующего субъекта восстановлены.

Аналогичный факт вскрыт в деятельности Краевого Управления Роспотребнадзора, руководителем которого юридическому лицу с осени 2021 г. 85 раз отказывалось в выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию по размещению базовых станций радиотелефонной связи ПАО «Мегафон». В целях восстановления прав хозяйствующего субъекта руководителю Управления Роспотребнадзора в сентябре 2022 года внесено представление (на рассмотрении).

Принимались меры в связи с недостаточной работой органов местного самоуправления по созданию условий для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В истекшем периоде 2022 года горрайпрокурорами направлено 18 административных исковых заявлений о понуждении органов местного самоуправления обеспечить возможность получения заявителями муниципальных услуг в электронной форме посредством регионального Портала государственных и муниципальных услуг Красноярского края.

Благодаря принятым прокурорами в 2021 году и истекшем периоде 2022 года погашены долги по контрактам на сумму почти 2 млрд руб.

В том числе принятыми аппаратом прокуратуры края мерами (05.03.2022 начальнику ГУ ФСИН России по краю внесено представление) удалось добиться полного погашения задолженности, сформировавшейся перед бизнесом у подведомственных ГУФСИН России по краю учреждений по контрактам в размере 41,7 млн руб.

По состоянию на 10.09.2022 общая сумма кредиторской задолженности публичных заказчиков перед хозяйствующими субъектами составляет 2 млн руб. Указанная задолженность охвачена мерами прокурорского реагирования, ее погашение находится на контроле прокуратуры края.

В частности, прокуратурой района в апреле 2022 года в порядке и. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлены материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по факту превышения должностных полномочий главным врачом КГБУЗ «Ужурская РБ», а также мошенничества, совер-

шенного в особо крупном размере директором ООО «Гарантстрой», по результатам рассмотрения материалов возбуждено 2 уголовных дела по ч. 1 ст. 286 УК РФ и ч. 4 ст. 159 УК РФ (расследуются).

Продолжена работа по обращению в суды в интересах бюджетов разных уровней с регрессными исками о возврате средств в связи с допущенными должностными лицами публично-властных органов нарушениями прав предпринимателей. В регрессном порядке в 2021 году и истекшем периоде 2022 года заявлено 8 исков на сумму более 2,5 млн руб., удовлетворено 5.

Принесла свои результаты работа, проведенная в прошлом году. Прокуратурой края проверены все восемь приоритетных проектов освоения лесов, разработан и принят организационно-распорядительный документ, в котором закреплен перечень всех действующих на территории края инвестиционных проектов, процессуальными мерами скорректированы недобросовестные дельцы. Это позволило в современных реалиях инвест-проекты рассматривать как площадки для коммерческой деятельности, рабочие места и стабильные налоговые платежи.

В текущем году прокурором края лично посещены производственные площадки реализации приоритетных проектов в сфере освоения лесов в Богучанском и Кежемском районах края.

В целях корректировки ситуации, связанной с низкой оценкой края в Национальном рейтинге инвестиционного климата, под председательством первого заместителя прокурора края на заседании межведомственной рабочей группы обсуждены вопросы реализации органами исполнительной власти края мероприятий, разработанных по результатам ранее принятых мер прокурорского реагирования «дорожных карт» по улучшению показателей Национального рейтинга. Контроль за их реализацией осуществляется прокуратурой края на постоянной основе.

О необходимости принятия дополнительных мер 30.05.2022 проинформирован Губернатор края.

На постоянном контроле находятся вопросы развития территорий с преференциальными режимами осуществления экономической деятельности. В связи с недостаточной эффективностью принимаемых органами государственной власти мер 15.12.2021 внесено представление Председателю Правительства края.

По результатам его рассмотрения активизирована деятельность по развитию территорий с преференциальными режимами, привлечению резидентов, созданию необходимой для инвестиционной деятельности инфраструктуры и условий.

Так, в течение истекшего периода 2022 года статус резидентов преференциальных территорий приобрели 13 новых хозяйствующих субъекта (ТОСЭР «Железногорск» – 1, ОЭЗ – 3, Арктическая зона РФ – 9).

С 01.09.2022 обеспечено расширение границ ТОСЭР с 34 до 67 га, дополнен перечень осуществляемых видов экономической деятельности, допустимых для получения статуса резидента (все виды ОКВЭД, за исключением перечня из 22-х видов).

Сегодня на эти площадки заходят инициативные предприниматели с инновационной и импортозамещающей продукцией. Там стали производить диски для автомобилей, светоотражающие элементы, строительное оборудование, магнезитовые плиты и даже станции зарядки электротранспорта.

Составлены инвестиционная карта края и реестр всех проектов развития, реализуемых в крае (22 проекта в сфере промышленности, освоения полезных ископаемых, 8 проектов в сфере освоения лесов, 6 муниципальных комплексных проектов и 3 территории с преференциальными режимами).

Проанализированы критерии Национального рейтинга инвестиционного климата. Стало понятно, какие из них являются причиной низкой оценки края.

По представлению прокуратуры края в Правительство края выполняются мероприятия разработанной «дорожной карты» по улучшению конкретных показателей рейтинга.

В условиях специальной военной операции и введения санкций предприниматели столкнулись с проблемами поставок продукции, разрывом логистических цепочек, повышением стоимости сырья, спекуляцией недобросовестных поставщиков.

Предприятия лишились доступных кредитов, не могут исполнить государственные контракты. Под эти экономические реалии мы оперативно трансформировали нашу работу и повысили спрос с чиновников.

Несмотря на поручение Президента, краевые власти не торопились с определением порядка поддержки бизнеса. Край явно не успевал за федеральными стимулирующими мерами, разработка правовых актов застопорилась.

После вмешательства прокуратуры края и объявления предостережения вице-премьеру правительства (17.03.2022) оперативно подготовлен Указ Губернатора (от 22.03.2022 № 74). Им предусмотрены увеличение финансирования льготных процентных ставок по кредитам, возможность изменений существенных условий госконтрактов, предоставление отсрочки по аренде и региональным налогам.

Встречи с предпринимателями показали, что информирование о механизмах господдержки не работает. После объявления предостережения еще одному вице-премьеру чиновники зашли в эфир краевого телевидения, соцсети и мессенджеры. Информирование бизнеса наладилось (в СМИ вы-

шло более 60 материалов, в соцсетях и мессенджерах опубликовано 80 сообщений, проведено интервью с замминистром).

Доступно о мерах поддержки мы высказываемся на нашей площадке в телеграм-канале «Правознать».

В ходе мониторинга ситуации с ценами мы работаем в составе краевого штаба, а прокуроры на местах – в каждом муниципальном районе. Мы фиксируем не только жалобы граждан, но и обращения предпринимателей, которые столкнулись со сложностями в лизинге, кредитных линиях, отсутствием систем доставки.

В рамках созданной межведомственной рабочей группы объявлено более 700 предостережений, в том числе руководителям иностранных компаний, заявивших о приостановлении либо прекращении деятельности, возбуждено более 100 дел об административных правонарушениях по фактам повышения цен на продукты питания, торговых надбавок.

Иностранные предприниматели после наших предостережений пересмотрели свои планы, продолжили работу в штатном режиме (*Кока-кола, Данон, KFC, Макдональдс, автобренды*), выполняют обязательства, своих работников не уволили.

Комментарий к прил. 5

***Особенности организации надзорной деятельности прокуратуры
Красноярского края за исполнением законодательства
о защите прав субъектов предпринимательской деятельности
в условиях неблагоприятных внешнеэкономических факторов***

В настоящее время российская экономика и промышленность существуют в условиях жёсткого санкционного давления, а также иных неблагоприятных внешнеполитических и финансово-экономических факторов, что, несомненно, сказывается на субъектах предпринимательской деятельности.

Поэтому задачами органов прокуратуры в этой сфере являются защита и соблюдение прав предпринимателей, минимизация влияния внешних негативных факторов на их деятельность, обеспечение закрепленного Конституцией РФ права на свободу экономической деятельности. На органы прокуратуры также возложена функция выявления правонарушений и устранения угроз свободе экономической безопасности.

Для выполнения данных функций и решения указанных задач было принято Указание Генеральной прокуратуры РФ от 11.03.2022 года № 140/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав граждан в связи с принимаемыми в Российской Федерации мерами по поддержке экономики и социальной сферы, а также в связи с вве-

дением отдельных ограничений на осуществление финансово-хозяйственной и иной деятельности». В этом документе целью деятельности российской прокуратуры определены обеспечение экономической и финансовой устойчивости, общественной безопасности, защита прав и свобод граждан в условиях применения санкций и иных недружественных действий иностранных государств и международных организаций.

В связи с этим в комментируемом приложении выделены отдельные приоритетные аспекты работы прокуроров при осуществлении надзорной деятельности по защите прав бизнеса, среди которых указаны снижение административного давления на бизнес при осуществлении уполномоченными органами контрольно-надзорных полномочий; сокращение задолженности заказчиков перед добросовестными поставщиками по публичным контрактам; получение предпринимателями государственных и муниципальных услуг; обеспечение прав предпринимателей на предоставление предусмотренных мер государственной поддержки; соблюдение прав инвесторов и резидентов территорий с преференциальными режимами осуществления экономической деятельности.

К особенностям организации деятельности прокуратуры Красноярского края в современных условиях внешнего давления можно отнести внедрение практики проведения рабочих встреч прокуроров с представителя бизнес-сообщества.

Для решения проблем предпринимателей используются не только механизмы прокурорского реагирования, но и координирующая функция прокуратуры, позволяющая соблюсти баланс интересов бизнеса и публичных отношений.

В приложении проводится анализ последствий последовательного сокращения числа плановых и внеплановых проверок бизнеса в связи с введением моратория с 10.03.2022 года, а также в связи с возложением на органы прокуратуры дополнительных полномочий по согласованию всех внеплановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов.

Также приводятся примеры применения мер прокурорского реагирования по вопросам соблюдения прав предпринимателей и инвесторов в процессе реализации регистрационных, лицензионных и иных разрешительных функций, недопущения фактов недобросовестной конкуренции, установления административных барьеров.

Описываются принятые меры в связи с недостаточной работой органов местного самоуправления по созданию условий для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Раскрываются особенности прокурорского реагирования по погашению кредиторской задолженности публичных заказчиков перед хозяйствующими субъектами (вплоть до направления материалов для решения во-

проса о возбуждении уголовного дела по факту превышения должностных полномочий).

Описаны контрольные мероприятия по вопросам развития территорий с преференциальными режимами осуществления экономической деятельности, привлечения резидентов, создания необходимой для инвестиционной деятельности инфраструктуры и условий.

В приложении проанализированы результаты трансформации работы прокуратуры по поддержке бизнеса в условиях специальной военной операции и введения санкций, которые вызвали проблемы с поставками продукции, разрыв логистических цепочек, повышение стоимости сырья, спекуляцию со стороны недобросовестных поставщиков.

Приложение 6

Участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессе²⁰

Вопреки распространенному заблуждению, задача прокурора куда масштабнее и важнее, чем поддерживать обвинение по уголовному делу, осуществлять функции в рамках УПК РФ. Задача органов прокуратуры – осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов.

Зачем прокурор в гражданском процессе?

Роль и значение публичных интересов в жизни общества и государства изучаются еще с античных времен.

Например, греческие философы Платон и Аристотель полагали, что интересы полиса и есть интересы всех граждан. Полисом в их понимании являлась общественная организация, включавшая в себя каждого отдельного человека. Римский юрист Ульпиан предложил классический вариант разграничения публичного и частного: «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное – которое относится к пользе отдельных лиц». Таким образом Ульпиан отождествлял интересы государства с публичными интересами.

В Средние века в Европе исследованием большинства государственно-правовых вопросов занимались исключительно теологи. Например, Фома Аквинский полагал, что интересы общества имеют абсолютный приоритет перед интересами личности, поскольку каждый человек принадлежит обществу, составляя его часть.

²⁰ Материалы представлены прокуратурой Красноярского края.

Гегель видел в государстве соединение двух противоположностей: интересов единого целого и входящих в его состав индивидов.

Французский философ и правовед Монтескье считал, что публичными интересами являются религия, нравственность, общественное спокойствие, а частными – безопасность отдельных граждан. Идеал государства ученый видел в таком общественно-политическом устройстве, при котором соблюдены общественные и частные интересы

Мыслитель эпохи Просвещения Ж.-Ж. Руссо сформулировал теорию, которая подразумевает приоритет интересов государства над интересами личности.

Отечественные дореволюционные правоведы уделяли значительное внимание вопросам законодательного закрепления, защиты и обеспечения публичных интересов, а также их соотношения с интересами личности.

В частности, Н. М. Коркунов пришел к выводу, что общественное значение права заключается в обеспечении возможности совместного существования различных сталкивающихся между собой личных и общественных интересов в различных областях (политике, экономике и пр.).

Один из основоположников конституционного права России С. А. Муромцев полагал, что публичные интересы связаны с получением общего блага, а их удовлетворение способствует наибольшему счастью наибольшего числа лиц. Большое внимание ученым уделялось влиянию экономических, политических и культурных факторов на формирование из частных интересов отдельных лиц такого правового явления, как публичные интересы. По мнению С. А. Муромцева, частные интересы не могут противоречить публичным, так как последние представляют их уникальное сочетание.

Г. Ф. Шершеневич под публичными интересами понимал интересы общества. Он считал, что теория права пока не может дать ответ на вопрос, где находится грань, четко устанавливающая разделение частных и общественных интересов, поэтому пришел к выводу, что необходимость обеспечения общественных и индивидуальных интересов граждан не только определяет суверенность государственной власти, но и составляет предел государственного воздействия на общество.

На современном этапе высказывают различные позиции относительно понимания сущности и содержания публичных интересов в российской юриспруденции, о многообразии правовых конструкций и институтов в современном отечественном праве, основой которых являются публичные интересы. На сегодняшний день стал очевидным смешанный характер частного и публичного права, отсутствие четких границ между частными и публичными интересами.

Одной из основных задач современного российского правосудия является эффективная защита субъективных прав и законных интересов

граждан (особенно социально не защищенных категорий) и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако нередко существует необходимость защиты не только частноправовых, но и публичных интересов.

Все ученые сходятся во мнении, что именно интерес лежит в основе разграничения публичного и частного права. Интересы в публичном и частном праве могут как быть взаимосвязанными, так и противоречить друг другу, достичь баланса между ними не всегда удается.

Верховный суд РФ дал свое разъяснение понятия «публичный интерес». В пункте 75 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» дается следующее определение: «Под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды».

Под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела (см.: Обзор судебной практики ВС РФ за первый квартал 2004 г.).

Данное определение представляется очень важным для правоприменительной практики и последующего закрепления легальной дефиниции в законодательстве, поскольку до появления соответствующего разъяснения различными судами предпринимались попытки самостоятельно дать определение понятию «публичный интерес».

1. Роль прокурора в гражданском и административном процессе

Государственно-правовой характер процессуальной деятельности прокурора состоит в том, чтобы на всех этапах судебного разбирательства были соблюдены права, свободы и интересы граждан, организаций, общества и государства; чтобы были обеспечены верховенство закона, единство и укрепление законности, а также охраняемые законом интересы общества и государства. Именно это определяет уникальность фигуры прокурора в процессе по сравнению с другими его участниками.

В соответствии с положениями п. 3 ст. 35 и ст. 36 Закона о прокуратуре прокуроры вправе не только обратиться в суд с заявлением, иском, заявлением, административным иском, заявлением (далее – заявление), но и вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, а также опротестовывать незаконные или необоснованные постановления

судов. Порядок реализации соответствующих полномочий конкретизирован в процессуальном законодательстве.

Отечественное процессуальное законодательство не всегда одинаково подходит к определению характеристик участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, хотя единодушно относит прокурора **к лицам, участвующим в деле.**

Причем уникальность статуса прокурора в том, что ему присуща только процессуальная заинтересованность в исходе дела, которая предполагает ожидание законного и обоснованного судебного решения. Как отмечается в исследованиях, такая заинтересованность прокурора в силу его компетенции отличается от заинтересованности иных органов публичной власти, организаций и граждан, участвующих в процессе в интересах других лиц, поскольку не ограничена ведомственным или иным узкопрофильным интересом, а всегда обусловлена элементом государственности. Конституционный суд Российской Федерации отметил, что прокурор участвует в деле в качестве защитника не только интересов лиц, участвующих в деле, но и интересов законности, хотя и не может предрешать позицию суда по конкретному делу.

Разумеется, в каждом конкретном случае, в зависимости от обстоятельств выявленного нарушения закона, прокурор самостоятельно определяет необходимость применения своих процессуальных полномочий, хотя по делам, не связанным с защитой интересов публично-правовых образований, решение вопроса о применении средств судопринуждения также зависит от выражения воли самого заинтересованного лица, потребность в защите субъективных прав которого возникла.

Принцип диспозитивности требует от прокурора соблюдения воли и свободы выбора лица, ущемленного в правах, а потому, например, отказ прокурора от требования, заявленного в защиту прав другого лица (например, до вынесения судом апелляционной инстанции определения по делу прокурор согласно ст. 326 ГПК РФ или ст. 303 КАС РФ вправе по письменному заявлению отказаться в целом или в части от своего представления), не предполагает прекращения производства по делу, если только само лицо не откажется от требований (суд принимает отказ последнего и прекращает производство по делу, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц).

Таковы общие для гражданского и административного судопроизводства положения, применяемые на всех этапах процесса в случаях, когда прокурор обращается в суд для защиты нарушенных прав и законных интересов конкретного лица.

Соответствующий подход к отстаиванию прокурорами частных интересов служит отображением осознанной государством необходимости

предоставления защиты наиболее слабой стороне для обеспечения в судебном процессе принципов состязательности и равноправия сторон, поскольку публичный интерес в не меньшей степени состоит и в защите социальных прав граждан, а также прав лиц, особо нуждающихся в защите.

Свои полномочия в исследуемой сфере прокуроры реализуют в соответствии с положениями прежде всего Закона о прокуратуре, ГПК РФ, КАС РФ и иных законодательных актов, а также организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации целевого характера. Учитываются в соответствующей работе и разъяснения Пленума Верховного суда Российской Федерации.

На основании ст. 34 ГПК РФ прокурор в гражданском процессе является лицом, участвующим в деле.

Из п. 1 ст. 23 и п. 1 ст. 35 Закона о прокуратуре следует, что прокурор обращается в суд и участвует в рассмотрении дел в случаях и порядке, которые предусмотрены процессуальным законодательством РФ.

Прокурор 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 или государства (п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре).

В соответствии со ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Это 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 отношений; защите семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечении права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охране здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечении права на благоприятную окружающую среду; образование.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов.

Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или

здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами (усыновление, признание недееспособным, безвестно отсутствующим), в целях осуществления возложенных на него полномочий. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела.

Новелла: В целях обеспечения законности прокурор по своей инициативе или инициативе суда вступает в дело, рассматриваемое судом, на любой стадии процесса для дачи заключения:

1) о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств;

2) при рассмотрении судом заявления о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, ходатайства о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения;

3) в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством РФ, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством РФ о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях.

Согласно ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административный иск в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подан прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Прокурор, обратившийся в суд с административным иском, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения

о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (далее – Приказ № 2) перед прокурором, участвующим в гражданском и административном судопроизводстве, поставлены задачи по защите и реальному восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также обеспечению законности на всех стадиях судопроизводства, в том числе посредством содействия принятию законного и обоснованного судебного акта в вышестоящих инстанциях (п. 2). Прокурорам предписано осуществлять проверку законности и обоснованности судебных постановлений по делам, в рассмотрении которых участвовал или вправе был участвовать прокурор, своевременно реагировать в рамках имеющихся процессуальных средств на незаконные и необоснованные акты, не допуская принесения представлений в отсутствие достаточных оснований для обжалования, а также случаев необоснованного отзыва представлений (п. 7). Прокуроры обязаны участвовать в рассмотрении судами дел, возбужденных по их заявлениям, в том числе при пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (п. 3).

Статья 45 ГПК РФ, 39 КАС РФ называют две формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение с заявлением и дача заключения.

Правовая позиция прокурора выражается в его заявлении или заключении по делу, а также в заключениях по локальным вопросам, возникающим во время судебного разбирательства, например о целесообразности назначения экспертизы, о принятии мер по обеспечению иска, о возможности рассмотрения дела без участия лиц, содействующих правосудию, и пр. Назовем такие заключения локальными.

Помимо заявления и заключения, есть и другие формы, посредством которых прокурор может выразить свою позицию. Выбор инструмента зависит от того, с какой целью высказывается мнение прокурора, на каком этапе процесса это происходит. Часть 1 ст. 174 ГПК устанавливает очередность заслушивания в судебном заседании объяснений лиц, участвующих в деле, называя первыми объяснения прокурора в роли процессуального истца.

При наличии законных оснований прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело.

В первом случае прокурор возбуждает гражданское дело путем обращения с заявлением в суд от своего имени, но в интересах других лиц.

Вступая в уже начатый процесс, прокурор опять-таки защищает не свои, а государственные и общественные интересы, а также права и законные интересы граждан.

Прокурор подает заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только тогда, когда гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ). 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 отношений;
- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальной защиты, включая социальное обеспечение;
- обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- охраны здоровья, включая медицинскую помощь;
- обеспечения права на благоприятную окружающую среду;
- образования.

Прокурор защищает права и законные интересы граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы по ряду причин (здоровье, возраст, недееспособность и т. д.).

Кроме того, в законе прямо указаны случаи, когда прокурор вправе возбуждать дела (например о признании брака недействительным (ст. 28 СК РФ), о лишении и ограничении родительских прав (ст. 70, 73 СК РФ), о признании недействительным соглашения об уплате алиментов (ст. 102 СК РФ) и т. д.).

Прокурор также выступает в защиту прав неопределенного круга лиц (например, путем признания правовых актов не соответствующими закону; для прекращения производства, причиняющего вред здоровью людей или загрязняющего природу и т. д.).

С одной стороны, прокурор имеет все права лица, участвующего в деле. С другой стороны, поскольку прокурор не является стороной в споре, он не может распорядиться предметом спора, заключить мировое соглашение, не должен платить судебные расходы. Прокурору также нельзя предъявить встречный иск.

Прокурор, предъявивший заявление в интересах гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может самостоятельно обратиться в суд, обязан принимать меры к обеспечению эффективной защиты нарушенного права указанного лица на судопроизводство в разумный срок.

Если в процессе прокурор убедится в том, что необоснованно возбужден гражданское дело, он вправе отказаться от заявления. Но при этом, если само лицо (или его законный представитель) не заявит об отказе от иска, рассмотрение дела по существу продолжается. Если же истец откажется от иска (и это не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц), суд прекращает производство по делу (ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

Следует иметь в виду, что даже если дело было начато прокурором, вступившее в законную силу решение обязательно для лица, в интересах которого было начато дело, а не для прокурора (ст. 209 ГПК РФ).

Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 2 от 11.01.2021 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»:

Подано административных исковых заявлений в Красноярский краевой суд об оспаривании в части нормативно-правовых актов: трех Уставов муниципальных образований, одного Положения о контрольно-счетном органе сельского поселения.

За 2021 год подано 6 928 исков. При этом основное внимание прокуроров было обращено на восстановление прав граждан и неопределенного круга лиц, в интересах которых заявлено 4 020 исков, или 58 % от предъявленных.

Исковая работа строится с учетом проблем и особенностей поднадзорной территории.

Значительный размер задолженности по выплате заработной платы, наличие большого числа аварийного муниципального жилищного фонда, распространенность нарушений пенсионных и иных социальных прав граждан, а также законодательства в сфере природопользования, реализация крупных национальных проектов на территории края обусловили особое внимание к исковой работе по указанным направлениям.

В истекшем году **в защиту трудовых прав граждан** горрайпрокурорами заявлен 1 761 иск на сумму 98 млн руб.

В основном заявлялись требования о взыскании оплаты труда – 1 675 исков на сумму 95,7 млн руб. Активная исковая работа прокуроров способствовала снижению в 2021 году размера задолженности по заработной плате в крае с 304 млн руб. до 264,7 млн руб.

Прокурорами в судебном порядке с работодателей в пользу граждан взыскивались иные трудовые выплаты.

Принимались меры по защите трудовых прав медицинских работников, осуществляющих работу в условиях, связанных с коронавирусной инфекцией COVID-19. В их интересах направлено 65 исков на сумму 3,7 млн руб. о взыскании доплат за особые условия труда, по 50 рассмотренным и удовлетворенным искам взыскано 3,1 млн руб.

Учитывая актуальность вопросов, связанных с безопасностью на производстве, более чем в 2 раза увеличилось количество исков в сфере защиты прав работников на охрану труда.

Прокурорами предъявлялись требования о понуждении работодателей провести специальную оценку условий труда, обеспечить работников спецодеждой, средствами индивидуальной защиты и выплатить им компенсацию, провести обучение в сфере охраны труда, организовать рейсовый осмотр водителей, их психиатрическое обследование, а также о взыскании страховых выплат в связи с несчастным случаем на производстве.

В судебном порядке восстанавливались **пенсионные и социальные права граждан**; заявлено 339 исков на сумму более 1,4 млн руб., из 305 рассмотренных удовлетворено 295 на сумму более 1,2 млн руб., в том числе 42 добровольно.

Сохраняют актуальность вопросы судебной защиты прав инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры и образования, предъявлено 78 исков, из них 71 об установлении тактильных мнемосхем, табличек для слабовидящих, 7 – пандусов. Рассмотренные 65 заявлений удовлетворены, в том числе 16 – добровольно.

В целях защиты прав граждан на своевременное обеспечение лекарственными препаратами прокурорами заявлено 82 иска на сумму 274 тыс. руб.

Так, решением Свердловского районного суда г. Красноярск от 30.06.2021, апелляционным определением Красноярского краевого суда от 06.10.2021 удовлетворен иск прокурора района о возложении на Министерство здравоохранения Красноярского края, КГБУЗ «Красноярская межрайонная больница № 3» обязанности выдавать инвалиду Г. рецепты и обеспечить его изделиями медицинского назначения – расходными материалами к инсулиновой помпе в соответствии с выданными рецептами, а также о компенсации морального вреда.

Основанием иска явился отказ министерства в обеспечении Г. рекомендованными ей заключением врачебной комиссии медицинскими изделиями в связи с отсутствием права на льготное обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями.

Удовлетворяя требования прокурора, суд согласился, что инсулиновая помпа установлена истнице в рамках оказания высокотехнологической помощи в условиях клиники за счет средств обязательного медицинского страхования бесплатно и ее функционирование без расходных материалов невозможно (дело № 33-12518/2021).

В защиту прав несовершеннолетних заявлено 1496 исков на сумму свыше 14,1 млн руб., удовлетворено 1366, в пользу несовершеннолетних взыскано 16,1 млн руб.

В Красноярском крае в очереди на предоставление жилья состоит 6634 лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с чем прокурорами принимались меры к судебному понуждению обеспечения жилищных прав детей-сирот. Так, в целях восстановления жилищных прав несовершеннолетних предъявлено 735 исков, в том числе 644 – в интересах детей-сирот.

Прокурорами заявлялись требования об оформлении жилых помещений, приобретенных на средства материнского семейного капитала в долевую собственность с несовершеннолетними детьми, предоставлении многодетным семьям земельных участков под ИЖС, обеспечении жилыми помещениями взамен аварийных и изменении сроков расселения аварийных домов, внеочередном предоставлении жилых помещений детям-инвалидам, страдающим психическими заболеваниями и др.

В защиту социальных прав несовершеннолетних, в связи с отказами уполномоченных органов в предоставлении мер социальной поддержки, компенсации расходов на проезд к месту лечения, в назначении пенсии по потере кормильца, обеспечении лекарственными и техническими средствами реабилитации, в суд направлено 58 исков на сумму 327 тыс. руб. По 34 удовлетворенным в пользу истцов взыскано свыше 436 тыс. руб.

Так, прокурор Центрального района г. Красноярска обратился в суд в интересах законного представителя ребенка-инвалида Д. к КГКУ «УСЗН» о признании незаконным отказа в предоставлении меры социальной поддержки в виде выплаты компенсации стоимости проезда лицам, сопровождающим ребенка-инвалида к месту санаторно-курортного лечения и обратно.

Горрайпрокурами принимались меры, направленные на развитие действующей системы образования.

Так, в связи с невыполнением администрацией г. Красноярска проекта планировки и межевания территории жилого района «Мичуринский» по осуществлению строительства двух дошкольных образовательных учреждений и общеобразовательных школ на 1830 учащихся прокурором Кировского района г. Красноярска в интересах неопределенного круга лиц предъявлен иск о возложении обязанности по созданию на территории приведенных объектов социальной инфраструктуры.

В целях устранения нарушений в сфере ЖКХ прокурорами в суд направлено 449 заявлений на сумму 3 575 тыс. руб. (перерасчет, оформление «бесхозов», концессионные соглашения, ремонт сетей).

На территории Красноярского края в 2021 г. осуществлялось финансирование **11 национальных проектов**, особое внимание обращалось на полноту и своевременность исполнения мероприятий в данной сфере, законность расходования выделенных для этих целей бюджетных средств.

В 2021 году прокурорами выявлено 1680 нарушений закона; из них наибольшее количество – в ходе осуществления национальных проектов «Жилье и городская среда» (484), «Образование» (299), «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (239).

Принятые органами прокуратуры края меры способствовали повышению эффективности использования выделенного финансирования.

В истекшем году горрайпрокурорами в суды общей юрисдикции направлено 137 исков на 1 686 тыс. руб. об устранении нарушений законодательства при реализации национальных проектов.

В результате проведенной исковой работы, в том числе с использованием механизма кассационного обжалования судебных актов, удалось сформировать устойчивую судебную практику неприменения к лицам, приобретшим жилье в аварийных домах до 30.12.2019, положений ч. 8.2 ст. 32 ЖК РФ, ограничивающих их права на получение благоустроенного жилья взамен аварийного и (или) компенсации в размере рыночной стоимости изымаемого жилого помещения.

Выявлялись нарушения, допущенные в ходе реализации федерального проекта «Чистый воздух». Так, Красноярским природоохранным прокурором установлено, что АО «Красноярская ТЭЦ-1», в отсутствие положительного заключения ЕМУ Росприроднадзора, администрацией г. Красноярска выдано разрешение на ввод в эксплуатацию новой дымовой трубы, построенной в рамках реализации названного федерального проекта.

В связи с неустранением нарушения по представлению природоохранный прокурор обратился в суд с иском о признании вышеуказанного разрешения незаконным и обязанности АО «Красноярская ТЭЦ-1» получить необходимое заключение.

Прокурорами Кировского и Ленинского районов г. Красноярска в суд направлено 6 исков в интересах граждан об обязанности органов социальной защиты назначить ежемесячные выплаты на детей от 1,5 до 3 лет и от 3 до 7 лет.

В назначении указанных выплат истцам было отказано в связи с отсутствием регистрации родителей по месту жительства их детей. Вместе с тем отсутствие регистрации не может служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Поскольку истцы фактически проживали вместе с детьми, прокуроры пришли к выводу о неправомерности отказа в назначении им ежемесячных выплат. Иски направляются на рассмотрение.

Принимались меры по судебной защите **интересов государства и муниципальных образований**, предъявлено 848 исков на сумму свыше 2 млрд руб.

Продолжена исковая работа, направленная на устранение нарушений законодательства **в сфере охраны природы**, а также взыскание ущерба, причиненного окружающей среде, предъявлено 772 иска на общую сумму более 2,5 млрд руб., по 555 удовлетворенным заявлениям в бюджет взыскано свыше 351 млн руб.

Большая часть исков содержала требования об устранении нарушений законодательства в лесной сфере (222), об охране объектов животного мира (185), водных биоресурсов (114), обращении с отходами производства и потребления (134).

Особое внимание уделялось исполнению законодательства о лесопользовании, что обусловлено спецификой региона, где площадь земель лесного фонда составляет более 67 % от его общей площади.

Горрайпрокурорами края принимались меры к судебному понуждению органов государственной власти к проведению лесоустройства, хозяйствующих субъектов – к очистке мест рубок от порубочных остатков и возмещению ущерба, исполнению требований законодательства о пожарной безопасности в лесах. Использовались полномочия по взысканию с виновных лиц расходов по тушению лесных пожаров.

Так, Мотыгинским районным судом 23.11.2021 удовлетворен административный иск Красноярского природоохранного прокурора к Министерству лесного хозяйства края о проведении лесоустройства на территории района, поскольку при установленной п. 31 Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Минприроды России от 29.03.2018 №122, 10-летней периодичности проведения лесоустройства, такие мероприятия не проводились на территории района 27 лет (дело №2а-356/2021).

Прокурором Ермаковского района в суд предъявлено 2 иска на сумму 1033 тыс. руб. о взыскании с виновных лиц расходов по тушению лесных пожаров, требования прокурора удовлетворены.

Активно использовались полномочия по предъявлению исков о возмещении виновными лицами экологического ущерба, в том числе с применением методик исчисления размера вреда, причиненного водным объектам, почвам как объекту охраны окружающей среды, а также атмосферному воздуху как компоненту природной среды.

В связи с причинением экологического вреда загрязнением почв вследствие незаконного размещения и хранения отходов производства и потребления незаконной добычи полезных ископаемых в суд направлено 34 иска на сумму свыше 1 млрд руб.

Так, в производстве Железнодорожного районного суда г. Красноярска находятся гражданские дела по двум искам Красноярского природоохранного прокурора к АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» и АО «Красноярская ТЭЦ-1» о понуждении разработать паспорта на образующиеся отходы

4-го класса опасности, провести инвентаризацию объекта размещения отходов в соответствии с Правилами, утвержденными приказом Минприроды РФ от 25.02.2010 № 49, а также взыскании ущерба, причиненного почвам ненадлежащим размещением отходов.

Установлено, что накопление и размещение золошлаковых отходов 4-го класса опасности осуществляется ответчиками в отсутствие площадки, отвечающей требованиям природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства. Проведенными лабораторными исследованиями определено причинение вреда почве, расчет его размера произведен согласно Методике, утв. Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 08.07.2010 № 238 (дела №№ 2-4310/2021, 2-4992/2021).

Красноярский природоохранный прокурор 24.12.2021 обратился в Советский районный суд г. Красноярска с иском к ООО «Красноярский металлургический завод» о приостановлении эксплуатации источника выброса загрязняющих веществ, взыскании вреда, причиненного атмосферному воздуху, а также ущерба почвам вследствие нарушения законодательства об отходах производства.

В процессе эксплуатации ответчиком плавильного цеха в атмосферный воздух осуществляются выбросы загрязняющего вещества (фтористый водород), нормативы которого в нарушение ст.ст. 22, 30 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» не определены и разрешением на выбросы не предусмотрены. Расчет размера вреда произведен прокурором, в том числе с использованием впервые утвержденной приказом Минприроды России от 28.01.2021 № 59 Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху (дело № М-12706/2021). Дело находится на рассмотрении суда.

В связи с непринятием материальными истцами мер к возмещению **ущерба, причиненного государству преступлениями**, прокурорами предъявлено 50 исков на сумму более 626 млн руб., в том числе 34 в порядке УПК РФ.

Большинство исков содержали требования о возмещении ущерба, причиненного окружающей природной среде (незаконная охота, ловля рыбы, добыча недр, кража ветровального леса), неуплатой налогов, незаконным получением гражданами субсидий. Также предъявлены иски о возмещении ущерба, причиненного фиктивным трудоустройством и иными злоупотреблениями трудовыми правами, незаконным отчуждением муниципального имущества, иными хищениями либо уничтожениями имущества, ложным сообщением об акте терроризма.

В 2021 году предъявлен 1 иск **в сфере легализации доходов, полученных преступным путем** (о прекращении незаконной деятельности ломбарда ООО «Л»). Иск находится на рассмотрении.

Например, апелляционным определением краевого суда от 29.11.2021 по апелляционному представлению межрайонного прокурора отменено решение Канского городского суда от 16.07.2021 об отказе в удовлетворении исковых требований прокурора в интересах О. к АО «Красноярсккрайгаз» о признании незаконным начисления платы за газ.

Удовлетворяя исковые требования, судебная коллегия отметила, что на газопроводе в квартире истца установлено отключающее устройство, имеется электроплита, в связи с чем потребление газа для бытовых нужд не осуществляется. При этом отсутствие согласия всех собственников жилого дома на демонтаж подключения газового оборудования не порождает у потребителя обязанность по оплате не потребляемого коммунального ресурса. Кроме того, целостность газового оборудования (трубопровод, заглушка) в квартире ежегодно проверяется работниками газовой службы, замечаний не имеется (дело № 33-14446/2021). По аналогичным основаниям удовлетворено еще 6 апелляционных представлений.

Примеры исков

Иски в защиту трудовых прав граждан

Прокурором Ермаковского района 16.11.2021 предъявлен иск к ООО «Альптрек» об установлении факта трудовых отношений в интересах матери несовершеннолетнего Габдуллина М. Д., работавшего у ответчика без оформления трудовых отношений, выполнявшего функции по обслуживанию туристов в летнем лагере и погибшего летом 2021 года в рабочее время при нападении медведя. Иск находится на рассмотрении в Советском районном суде г. Красноярска (дело № 2-4718/2022).

На рассмотрении Зеленогорского городского суда находятся два иска прокурора ЗАТО г. Зеленогорска к ООО «Искра» о признании незаконными приказов об увольнении водителей по п. «а» ч. 6 ст. 81 ТК РФ, изменении формулировок увольнения, внесении в трудовые книжки записей об увольнении по собственному желанию, взыскании компенсации морального вреда. Основанием обращения прокурора в суд явилось то, что при увольнении материальных истцов за прогул причины их отсутствия на рабочем месте не выяснялись, объяснения не истребовались, с приказами об увольнении они не знакомились, увольнение состоялось ранее даты предполагаемых нарушений (дела №№ 2 -150/2022, 2-155/2022).

Богучанским районным судом рассмотрено 56 исков прокурора Богучанского района к ООО «Богучанский ЛПК» о взыскании 11,6 млн руб. сохраняемого заработка на период трудоустройства в связи с увольнением по причине сокращения численности (штата) работников. Удовлетворено 40 исков, производство по 15 делам прекращено ввиду добровольного

удовлетворения требований прокурора, по одному иску – в связи с отказом материального истца от иска.

Защита прав несовершеннолетних

Прокурором Большемуртинского района установлено, что администрацией Большемуртинского района в 2015 году на основании муниципальных контрактов, заключенных с Торосьяном О. А., за счет бюджетных средств приобретены четыре жилых помещения, в которые по договорам найма специализированного жилого помещения вселены лица из категории детей-сирот.

Между тем прокурорская проверка показала, что квартиры как на момент их приобретения, так и в настоящее время не отвечают градостроительным, строительным и санитарным правилам, являются непригодными для проживания граждан и в силу ст. 15 Жилищного кодекса РФ не могут быть признаны жилыми помещениями.

В связи с чем прокурором в суд в интересах граждан предъявлено четыре иска о признании недействительными в силу ничтожности муниципальных контрактов, применении последствий их недействительности, прекращении права собственности муниципального образования на жилые помещения, взыскании с Торосьяна О. А. денежных средств, признании недействительными договоров найма жилого помещения специализированного жилищного фонда, возложении на администрацию Большемуртинского района обязанности предоставить истцам жилые помещения.

По результатам рассмотрения трех дел решениями Большемуртинского районного суда от 23.08.2021 требования прокурора удовлетворены частично, договоры найма жилых помещений расторгнуты, на администрацию района возложена обязанность предоставить гражданам жилье по договорам найма специализированного жилого помещения, отвечающее санитарным и техническим требованиям. В удовлетворении остальной части требований отказано.

По апелляционным представлениям прокурора района апелляционными определениями судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 10.11.2021 исковые требования удовлетворены в полном объеме.

Иски о защите жилищных прав граждан

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 03.03.2021 отменено решение Тасеевского районного суда от 24.11.2020 об удовлетворении административного иска прокурора Тасеевского района в интересах неопределенного круга лиц к администрации Сивохинского сельсовета о признании

бездействия незаконным и возложении обязанности создать маневренный фонд на территории муниципального образования Сивохинский сельсовет не позднее года после вступления решения суда в законную силу. Иск прокурора отклонен (дело № 33а-1938/2021).

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что положения ст.ст. 92, 95 ЖК РФ носят общий характер и не содержат указания на конкретные способы их исполнения, в том числе на обязательность создания маневренного фонда и невозможность обеспечения обозначенной категории лиц жилыми помещениями в ином порядке.

Соглашаясь с доводами кассационного представления прокуратуры края о том, что вопросы создания маневренного жилищного фонда и порядок предоставления жилых помещений этого фонда относятся к компетенции органа местного самоуправления, Восьмой кассационный суд общей юрисдикции 10.06.2021 отменил апелляционное определение и оставил в силе решение суда первой инстанции (дело № 8Г-10005/2021).

Иски в сфере законодательства о безопасности дорожного движения

На рассмотрении Балахтинского районного суда находится административный иск прокуратуры Балахтинского района к администрации этого же района о возложении обязанности организовать транспортное обслуживание обучающихся МБОУ «Кожановская СОШ».

Как установлено проверкой, на ул. Заречная в с. Кожаны Балахтинского района проживает 9 учащихся МБОУ «Кожановская СОШ»; при этом расстояние от образовательного учреждения до ул. Заречная составляет более 3,5 км, мер к созданию автомобильного школьного маршрута либо изменению имеющегося школьного маршрута не принято. Между тем отсутствие транспортного обслуживания учащихся нарушает их право на доступность образования, создает угрозу их жизни и здоровью, поскольку они вынуждены добираться пешком до школы и обратно, в том числе в темное время суток (дело № 2а-593/2021).

Иски в сфере охраны природы и природопользования

Решением Советского районного суда г. Красноярска от 23.09.2021 удовлетворен иск Красноярского природоохранного прокурора; с ООО «СибСельмаш» взыскан ущерб, причиненный сбросом в реку Кувай сточных вод, содержащих в себе загрязняющие вещества в концентрациях, превышающих установленные нормативы и приводящих к загрязнению реки взвешенными веществами и железом.

Ущерб водному объекту причинен в результате деятельности ответчика по геологическому изучению, разведке и добыче россыпного золота

на объекте Верхнее течение реки Кувай в Манском районе Красноярского края. Как установлено, в процессе работы ответчиком был организован технологический отстойник для промывки песков, из которого происходил последующий сброс сточных вод в реку.

Размер ущерба от загрязнения водного объекта определен в соответствии с Методикой исчисления вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.04.2009 № 87 (дело № 2-4396/2021).

Норильским городским судом 30.11.2021 удовлетворен иск прокурора Таймырского района к АО «Норильсктрансгаз» о взыскании на сумму 329 млн руб., вреда причиненного загрязнением водных объектов в результате разлива авиационного топлива, произошедшего вследствие разгерметизации межцехового трубопровода при его перекачке (дело № 2-227/2021).

2. Дела обязательной категории

Перейдем к правовой природе и значению позиции прокурора, участвующего в гражданском процессе для дачи заключения ч. 3 ст. 45 ГПК, ч. 7 ст. 39 КАС.

Участие прокурора в гражданском процессе призвано способствовать осуществлению целей правосудия при соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону, является продолжением деятельности прокурора по обеспечению законности, помогает ему осуществлять полномочия, возложенные на него Конституцией РФ и Законом о прокуратуре.

В советском гражданском процессе заключение прокурора давалось в порядке надзора за гражданским судопроизводством.

В настоящее время функцией надзора за гражданским судопроизводством закон прокуратуру не наделяет. Прокуратура не осуществляет надзор за судебной деятельностью и, не покушаясь на самостоятельность, независимость, объективность судебной власти, обращается к ней как к инструменту защиты прав и интересов тех лиц, которые, по мнению прокуратуры, в этом нуждаются.

Прокуратура утратила надзорные функции в гражданском процессе, поскольку иной подход противоречит принципу построения государственной власти на основе разделения властей и месту судебной власти в современной правовой системе.

За прокуратурой фактически сохранилась надзорная функция в гражданском судопроизводстве; несмотря на изменения полномочий прокуроров в судопроизводстве, суть их деятельности осталась прежней. Анализируя понятия «функция прокурора» и «участие прокурора», а также «полномо-

чия прокурора», можно сделать вывод о том, что прокурор осуществляет надзорную функцию в гражданском судопроизводстве посредством реализации предоставленных ему законодателем полномочий.

Однако мы относим заключение прокурора к процессуальным гарантиям реализации прокуратурой своих полномочий для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Не считая заключение прокурора инструментом надзора за судопроизводством, видим его (заключения) цель в трансляции через прокурора рекомендаций государства суду принять то или иное решение.

В настоящее время заключение прокурора не может предопределять позицию суда по конкретному делу, но играет в формировании судебного убеждения немаловажную роль. Разумеется, мнение прокурора не обязательно для судьи, но и высказывается оно не для того, чтобы быть проигнорированным. Поэтому требует осмысления вопрос о том, как изложенная в заключении позиция прокурора влияет на исход дела, должен ли суд ее оценивать.

Отнесение заключения прокурора и заключения государственных органов и органов местного самоуправления к числу доказательств спорно.

Статьей 55 ГПК заключение государственных органов и органов местного самоуправления в числе средств доказывания не упомянуто. В соответствии с разъяснениями, данными в п. 27 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», такое заключение доказательством по делу не является, однако в мотивировочной части решения суд высказывает суждение по заключению.

Статьей 189 ГПК установлено, что после исследования всех доказательств председательствующий предоставляет слово для заключения по делу прокурору, представителю государственного органа или представителю органа местного самоуправления, участвующим в процессе в соответствии с ч. 3 ст. 45 и со ст. 47 ГПК. То есть исследование доказательств и дача заключений – это логически разные этапы рассмотрения дела по существу. Содержащаяся в ст. 189 ГПК фраза «после исследования всех доказательств» позволяет сделать вывод о том, что законодатель не относит заключение прокурора к доказательствам. Заключение дается после исследования всех доказательств и перед прениями сторон.

Вопрос об отнесении заключения прокурора к доказательствам имеет не только научное, но и практическое значение: следует ли в судебном решении отражать результаты его оценки, следует ли его вообще оценивать, как и зачем? Правовед В. Ярков пишет относительно заключения государственных органов и органов местного самоуправления, что «оно не обязательно для суда, но по сложившейся судебной практике и в соответствии

со ст. ст. 196 и 198 ГПК РФ суд должен привести в судебном решении доводы, по которым он отвергает заключение в целом или в части».

До оглашения заключения по существу рассматриваемого дела прокурор в соответствии со ст. 189 ГПК позицию только формирует, а потому может менять. Логично оставить за прокурором возможность изменения заключения после его оглашения в случае возобновления рассмотрения дела по существу на основании ч. 2 ст. 191 ГПК. Задача прокурора здесь – рекомендовать законный и обоснованный с его точки зрения вариант судебного решения, а если выясняются новые обстоятельства, исследуются новые доказательства, то и рекомендации прокурора могут измениться. Поэтому вполне понятна и допустима ситуация, когда заключения, данные прокурором в одном процессе, но в разных судебных заседаниях, до вынесения решения судом отличаются друг от друга.

С участием прокуроров края во всех судебных инстанциях рассмотрено 13 083 дела обязательной категории, в том числе 9 564 гражданских и 3 519 административных.

По-прежнему большинство рассмотренных в порядке гражданского судопроизводства составили дела о выселении и иные жилищные споры – 3 066 (37,1 %), о лишении родительских прав – 1 867 (22,6 %), в порядке административного судопроизводства – об установлении административного надзора – 2 706 (83,6 %).

Красноярским краевым судом в апелляционном порядке рассмотрено 201 апелляционное представление прокуроров на решения судов по делам обязательной категории, в том числе 120 – в порядке ГПК РФ, 81 – в порядке КАС РФ.

По инициативе прокуроров отменены (изменены) решения по делам о лишении, ограничении родительских прав (56), выселении, утрате права на жилое помещение (31), возмещении вреда здоровью (16), восстановлении на работе (8), признании лица недееспособным (2).

На практике имеет место ситуация, когда позиция прокурора, изложенная им в апелляционном представлении или возражениях на апелляционную жалобу, не соответствует заключению, данному прокурором при рассмотрении гражданского дела судом первой инстанции. Такое периодически случается.

Например, в процессуальной роли прокурора выступали три должностных лица: одно присутствовало на заседаниях суда первой инстанции, от имени другого (прокурора района) подано возражение на апелляционную жалобу, третье должностное лицо прокуратуры присутствовало и давало объяснения в суде апелляционной инстанции.

Апелляционным определением краевого суда от 29.09.2021 по представлению прокурора отменено решение Октябрьского районного суда г. Красно-

ярска от 19.05.2021 об отказе в удовлетворении требований Г., в пользу истца с муниципального учреждения, ответственного за содержание дорог, взыскано возмещение вреда здоровью вследствие ДТП. Судебная коллегия согласилась с доводами прокурора о вине ответчика в наличии на дороге ямы с параметрами, не соответствующими государственным стандартам (дело № 33-10376/2021).

Так, 21.09.2021 Восьмой кассационный суд общей юрисдикции согласился с представлением прокуратуры края о незаконности апелляционного определения краевого суда от 12.05.2021, необоснованно снизившего с 1 млн руб. до 500 тыс. руб. взысканную с КГБУЗ «Ирбейская районная больница» в пользу М. компенсацию морального вреда в связи с некачественным лечением ее малолетнего сына, повлекшем его смерть (дело № 8Г-15010/2021).

Причиной удовлетворения 12 кассационных представлений прокуратуры края явилось непроведение нижестоящими судами судебно-медицинских экспертиз по делам о возмещении вреда здоровью и почерковедческой экспертизы по делу о восстановлении на работе, что не позволило установить юридически значимые обстоятельства для правильного разрешения споров.

В ходе рассмотрения гражданских и административных дел прокурорами заявлено 37 ходатайств о вынесении судом частных определений, в том числе при рассмотрении дел обязательной категории – 35, по искам прокурора – 2.

Прокурорами инициировано вынесение частных определений по делам, связанным с защитой прав и свобод человека и гражданина, в том числе несовершеннолетних; по делам об административном надзоре; о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП.

Частные определения были адресованы главам администраций муниципальных образований в связи с нарушением действующего законодательства при реализации возложенных на них полномочий, руководителям органов опеки и попечительства, ненадлежащим образом осуществляющим профилактическую работу с семьями, находящимися в социально опасном положении, органов полиции в связи с необоснованным помещением несовершеннолетнего в ЦВСНП на 48 часов, нарушением порядка вручения копии административного иска об установлении административного надзора и сроков его направления в суд, работодателям, нарушающим порядок ведения учета рабочего времени и порядок выплаты пособий, а также должностным лицам службы судебных приставов, ненадлежащим образом осуществляющим ведение исполнительного производства.

Так, в ходе рассмотрения Емельяновским районным судом иска Ш. к К. о лишении родительских прав установлены нарушения должност-

ными лицами Управления образования Емельяновского района требований ст. ст. 121, 122 Семейного кодекса РФ, выразившиеся в непринятии на протяжении 7 лет, несмотря на наличие оснований, мер к лишению родительских прав и взысканию алиментов с родителей, ненадлежащим образом исполняющих обязанности в отношении двух несовершеннолетних детей.

По ходатайству прокурора судом в адрес начальника Управления образования Емельяновского района, как органа опеки и попечительства, вынесено частное определение от 08.12.2021, в котором обращено внимание на допущенные нарушения законодательства и указано на недопустимость подобных нарушений прав несовершеннолетних. Определение суда исполнено, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

По-прежнему основной причиной отказа в удовлетворении ходатайств судом указывается наличие у прокуроров самостоятельных полномочий по принятию мер прокурорского реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Согласно п. 6.1 Приказа № 2 участие в рассмотрении дел апелляционными и кассационными судами общей юрисдикции обеспечивается должностными лицами Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации (для этих целей в его структуре действуют три апелляционно-кассационных отдела и шесть кассационных отделов, входящих в состав апелляционно-кассационного управления), а при необходимости – иных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Привлечение работников нижестоящих прокуратур к рассмотрению таких дел подлежит согласованию с указанным подразделением (подразделениями) Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 320 ГПК РФ и ч. 2 ст. 295 КАС РФ право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в гражданском или административном деле, т. е. обратившемуся в суд первой инстанции с заявлением или вступившему в судебный процесс для дачи заключения по делу.

При этом Пленум Верховного суда Российской Федерации разъяснил, что прокурор, участвующий в деле, имеет право принести апелляционное представление, независимо от его личного присутствия в судебном заседании суда первой инстанции, и даже в случаях, если он не был привлечен судом первой инстанции к участию в деле, в котором его участие является обязательным в силу закона (ч. 3 ст. 45 и ч. 2 ст. 320 ГПК РФ, ч. 2 ст. 39 и ч. 2 ст. 295 КАС РФ), а также в интересах лиц, не привлеченных к участию в деле, если судебными постановлениями разрешен вопрос об их правах или обязанностях (необходимость принесения такого апелляционного представления требует мотивировки).

Таким образом, с учетом особенностей компетенции апелляционных судов общей юрисдикции апелляционное представление на судебное постановление по гражданскому или административному делу, рассмотренному с участием прокурора, а также на судебный акт по делу, в котором участие прокурора является обязательным в силу закона, может быть принесено прокурором уровня субъекта Российской Федерации и его заместителем в пределах компетенции, а также Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителем по любому делу.

3. Прокурор в арбитражном процессе

На основании ст. 40 АПК РФ прокурор, обратившийся в арбитражный суд, является лицом, участвующим в деле.

В соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

- с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения;

- иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа, в том числе государственными заказчиками государственного оборонного заказа, головными исполнителями поставок продукции по государственному оборонному заказу и исполнителями, участвующими в поставках продукции по государственному оборонному заказу, не указанными

в абз. 3, 4 данной части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе заказчиками, поставщиками (подрядчиками, исполнителями), субподрядчиками, соисполнителями, участвующими в обеспечении государственных и муниципальных нужд, не указанными в абз. 3, 4 данной части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- иском о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- иском о признании недействительными сделок, совершенных в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством РФ, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, и о применении последствий недействительности таких сделок;

- иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и о применении последствий недействительности таких сделок.

Согласно ч. 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности:

- по категориям дел, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ;
- при рассмотрении заявлений о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда;
- заявлений о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений;
- в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма,

законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством РФ, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством РФ о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях;

- если в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) затрагиваются жилищные права граждан, в том числе несовершеннолетних.

Прокуратура края во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»

Направляет усилия на реализацию новых полномочий, предоставленных абзацами 5–7 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, а также обоснованности возбуждения горрайпрокурорами дел об административных правонарушениях, подведомственных арбитражному суду.

При обращении в арбитражный суд с заявлениями в порядке ст. 202 АПК РФ о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности, в порядке ст. 207 АПК РФ – об оспаривании не вступивших в законную силу решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности.

В 2021 г. органами прокуратуры края в Арбитражный суд Красноярского края направлено 135 исков (заявлений), в том числе в порядке ст. 52 АПК РФ – 36, из них 2 заявления – об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти, признании недействительным ненормативного правового акта (1); в порядке ст. 202 АПК РФ – 92 заявления, ст. 207 АПК РФ – 4.

Наибольшее число исков заявлено в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд – 17; рассмотрено 7 исков, удовлетворено 6.

Так, реализуя полномочия, предоставленные Федеральным законом от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», предусмотренные абзацами 6, 7 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, в арбитражный суд направлен иск об оспаривании соглашения о предоставлении аванса по муниципальному контракту, заключенному МКУ «УКС» и подрядчиком в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда», взыскании с последнего млн руб. процентов за пользование чужими денежными средствами.

В связи с нарушением при заключении государственных и муниципальных контрактов требований ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, Постановления Правительства РФ от 24.10.2005 № 637 «О государственном

регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» в арбитражный суд в порядке абзаца 6 ч. 1 ст. 52 АПК РФ предъявлено 13 исков о признании недействительными дополнительных соглашений к контрактам на оказание услуг международной и междугородней связи, заключенных государственными и муниципальными учреждениями с ПАО «Ростелеком», как с единственным поставщиком. При этом в ходе рассмотрения дел, как и ранее, ответчик настаивал на законности оспариваемых прокуратурой края контрактов.

Кроме того, по иску Прокуратуры края признан недействительным аукцион в электронной форме и договор на оказание частной охранной организацией услуг по физической охране зданий и сооружений Федерального бюджетного учреждения здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Красноярском крае», поскольку при наличии в числе указанных объектов лабораторий особо опасных инфекций и вирусологических исследований, а также эксплуатации установки с использованием радиационных веществ должна обеспечиваться государственная охрана (дело № А33-12039/2021).

В том числе прокуратурой края оспорены в арбитражном суде дополнительные соглашения к договорам на выполнение работ в жилищно-коммунальной сфере (2).

Решением Арбитражного суда края 08.07.2021 удовлетворен направленный в 2020 году иск к МКУ «Управление по работе с ТСЖ и развитию местного самоуправления», ООО «М.» о признании недействительным дополнительного соглашения от 22.05.2020 № 1 о продлении действия договора на проведение капитального ремонта многоквартирного жилого дома по мотиву увеличения законодательством сроков производства государственной экспертизы проектной документации. Суд согласился с доводами прокурора, что в силу п. 8 ст. 448 ГК РФ условия договора, заключённого на торгах, могут быть изменены сторонами только по основаниям, установленным законом, с соблюдением порядка, определенного Постановлением Правительства РФ от 01.07.2016 № 615, регулирующего проведение капитального ремонта в жилых домах

Продолжена работа по судебной защите интересов публичных образований и неопределенного круга лиц в сфере земельных отношений. В арбитражный суд направлено 15 исков приведённой категории. В результате применения последствий недействительности сделок в указанной сфере подлежат возврату в федеральную собственность и муниципальным образованиям 70 земельных участков общей площадью более 40 млн кв. м.

Характерными нарушениями, послужившими основанием для обращения в арбитражный суд с указанными исками, явились несоблюдение публичных процедур при распоряжении землями сельскохозяйственного

назначения, а также передача в аренду либо продажа по льготной цене земельных участков для эксплуатации объектов недвижимости при явной несоразмерности их площадей.

Так, решениями арбитражного суда удовлетворено пять исков прокурора к главам крестьянских фермерских хозяйств (далее – КФХ) о признании недействительными договоров безвозмездного пользования (аренды) земельными участками сельскохозяйственного назначения, заключенных с нарушением установленного ст. 39.18 ЗК РФ порядка информирования о предоставлении указанных участков для осуществления деятельности КФХ; по трем делам применены последствия недействительности сделок, на глав возложена обязанность возратить муниципальным образованиям 32 земельных участка общей площадью 18 млн кв. м.

Оспорены недействительные договоры купли-продажи (2) и аренды (2), по которым на льготных условиях для эксплуатации объектов недвижимости были переданы земельные участки (более 70 тыс. кв. м), в сотни раз превышающие площадь находящихся на них объектов. В качестве последствия недействительности ничтожной сделки прекращено право собственности на два земельных участка (53,5 тыс. кв. м) с их возвратом муниципальным образованиям.

Возросло число исков об истребовании публичного имущества из чужого незаконного владения. Например, из владения предпринимателя по иску прокурора истребован самовольно занятый ответчиком участок лесного фонда, используемый, в том числе, для размещения оборудования по заготовке древесины (дело № А33-27288/2021).

В результате применения последствий недействительности сделок муниципальным образования возвращено 57 объектов коммунальной инфраструктуры.

Основанием требований прокурора по указанным искам явилось нарушение установленных ст.ст. 3, 4, 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ст. 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» обязанностей по передаче объектов коммунальной инфраструктуры исключительно посредством заключения концессионного соглашения с соблюдением конкурентных процедур.

Кроме того, на рассмотрении суда находится два иска о возврате необоснованно предоставленных в аренду (безвозмездное пользование) котельной, 77 объектов водоснабжения и водоотведения.

В порядке ст. 198 АПК РФ в арбитражный суд направляются заявления об оспаривании решений и действий (бездействия) органов публичной власти, ненормативного правового акта государственного органа.

Предметом споров явилось признание незаконным бездействия администраций ЗАТО г. Зеленогорск, г. Бородино, пос. Берёзовка, вызвавшегося в непринятии мер по разработке и утверждению правового акта, регламентирующего предоставление муниципальной услуги по даче письменных разъяснений налогоплательщикам по вопросам применения нормативных правовых актов муниципального образования о местных налогах и сборах.

Вступление прокуратуры края в дела в целях соблюдения законности было обусловлено актуальностью споров, наличием нарушений публичных интересов либо неопределенного круга лиц, в том числе потенциальных участников рассматриваемой сферы правоотношений.

Так, с участием прокурора Арбитражным судом рассмотрен иск Енисейского межрегионального управления Росприроднадзора к АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» о взыскании в доход бюджета возмещения вреда, причинённого окружающей среде в результате аварии на опасном производственном объекте «Топливное хозяйство ТЭЦ-3». Решением Арбитражного суда Красноярского края от 12.02.2021 исковые требования удовлетворены частично, в федеральный бюджет взыскано 145 млрд руб., в пользу муниципального образования город Норильск – 684 млн руб. (дело № А33-27273/2020).

В целях обеспечения законности и защиты публичных интересов прокуратура края вступила в дело по иску Енисейского территориального управления Федерального агентства по рыболовству к АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» о взыскании 58 млрд руб. в счёт возмещения вреда, причинённого водным биологическим ресурсам в результате аварии на опасном производственном объекте. Сторонами рассматривается вопрос о возмещении вреда в натуральной форме (дело № А33-19288/2021).

Вместе с тем, реализуя новые полномочия, с учетом положений п. 34 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции», Прокуратура края в 2021 г. вступила в рассматриваемые Арбитражным судом дела по искам иных лиц в сфере законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путём, банкротства застройщиков.

Обеспечивается защита публичных интересов при рассмотрении Арбитражным судом дел по искам заказчиков и подрядчиков, мотивированных ненадлежащим исполнением обязательств по контрактам при строительстве объектов образования (дела №№ А33-24470/2021, А33-28747/2021).

Работниками отдела обеспечено участие в 155 судебных заседаниях Арбитражного суда первой инстанции. В Третьем арбитражном апелляционном суде принято участие в рассмотрении 24-х дел.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, подведомственных арбитражному суду

В анализируемом периоде в Арбитражный суд Красноярского края направлено 92 заявления о привлечении хозяйствующих субъектов и иных лиц к административной ответственности за нарушения законодательства в экономической сфере.

Большинство заявлений горрайпрокуроров (45) содержали требования о привлечении хозяйствующих субъектов и должностных лиц к административной ответственности за нарушения законодательства о лицензировании, 11 – порядке использования федерального имущества, 19 – техническом регулировании, 7 – несостоятельности (банкротстве), 4 – рекламе, 4 – градостроительной деятельности, 2 – в сфере защиты интеллектуальной собственности.

Увеличилось количество дел, отнесенных к исключительной компетенции прокурора: 11 дел возбуждено по ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ в связи с незаконным использованием хозяйствующими субъектами объектов недвижимого имущества федеральной формы собственности, 4 – в сфере законодательства о банкротстве.

Основанием для возбуждения дел приведенной категории являлось несоблюдение субъектами предпринимательской деятельности требований к безопасности пищевой продукции, недостоверное декларирование соответствия пищевой продукции.

В частности, прокурором ЗАТО г. Железногорск направлено в Арбитражный суд заявление о привлечении ООО «Центр питания» к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ за нарушение обязательных требований к изготовлению и хранению готовых блюд при осуществлении услуг по обеспечению горячим питанием учащихся общеобразовательного учреждения КГАОУ «Школа космонавтики».

Нарушение требований технических регламентов при производстве и реализации молочной продукции явилось основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 14.43, 14.44 КоАП РФ Боготольским межрайонным прокурором, прокурором ЗАТО г. Железногорск и др.

Прокурор как ответчик

Органы прокуратуры, призванные в силу Закона о прокуратуре защищать права граждан и охраняемые законом интересы общества или государства, в том числе выступают в судах в качестве административных ответчиков, что возлагает на прокуроров особые дополнительные обязанности.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (бездействие) ор-

ганов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Исходя из положений ст. 218 КАС гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

В силу ч. 5 ст. 38 КАС прокурор, хотя он прямо не называется в этой норме, может выступать в качестве административного ответчика, как носитель публичных полномочий. В связи с этим обжалование незаконных, по мнению заявителей, действий (бездействия) и решений прокуроров при осуществлении последними надзорной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий, вполне допустимо, и можно с большой долей вероятности прогнозировать, что интенсивность обращений по этому поводу соответствующих лиц в суды будет возрастать по мере наработки судебной практики.

В соответствии с ч. 2 ст. 62 КАС обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются, как на основания своих возражений.

Большинство исков публично-правового характера (порядка 300 исков в крае за 2021 г.) связано с обжалованием действий (бездействия) органов прокуратуры и их должностных лиц. Значительную часть составляют дела, связанные с применением норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45.

4. Реабилитация

Прокуратурой края во исполнение п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации и Министра финансов Российской Федерации от 20.01.2009 № 12/3н «О взаимодействии органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования» проанализирована судебная практика по делам о возмещении за счет казны Российской Федерации вреда, причиненного гражданам в результате осуществления незаконного уголовного преследования.

Наблюдается рост числа дел, рассмотренных судами по требованиям граждан к Министерству финансов Российской Федерации о взыскании компенсации морального и имущественного вреда в порядке реабилитации, почти в два раза увеличилась сумма взысканий.

В основном это обусловлено судебной практикой, направленной на максимальное возмещение в денежном выражении нарушенных прав лиц, подвергнутых незаконному привлечению к уголовной ответственности, и отсутствием установленных на законодательном уровне минимальных размеров компенсации за каждый день такого преследования.

Так, в порядке гражданского судопроизводства судами края в 2021 г. рассмотрено 87 требований по 70 делам о компенсации морального и (или) имущественного вреда, причиненного гражданам незаконным привлечением к уголовной ответственности и (или) осуждением, большинство удовлетворены.

Основанием для удовлетворения судами заявленных требований о компенсации морального и имущественного вреда послужили прекращение уголовного преследования судом и (или) вынесение в отношении граждан оправдательных приговоров (в том числе оправданные в части предъявленного обвинения), отказ от государственного обвинения, прекращение уголовных дел (преследования) органами предварительного расследования на досудебной стадии по основаниям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ (1), п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (21).

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 08.09.2021 удовлетворена апелляционная жалоба прокурора, принесенная на решение Курагинского районного суда от 06.07.2021, размер взысканной с Российской Федерации в пользу Х. компенсации морального вреда снижен со 100 до 10 тыс. руб. Определяя размер компенсации морального вреда в указанной сумме, суд первой инстанции исходил из того, что несмотря на оправдание приговором суда по одному эпизоду преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ, Харина О. А. этим же приговором осуждена

за аналогичное преступление к 9 годам лишения свободы. Соглашаясь с доводами прокурора о том, что размер компенсации завышен и определен без учета принципов разумности и справедливости, в отсутствие доказательств наступления необратимых последствий от перенесенных страданий, с учетом частичной реабилитации истца, судебная коллегия снизила размер взысканной суммы в 10 раз.

При установлении виновных в действиях должностных лиц органов предварительного расследования при принятии процессуальных решений в отношении вышеуказанных реабилитированных граждан, в пользу которых взыскана компенсация, прокурором может быть предъявлен иск в порядке регресса по ч. 3.1 ст. 1081 ГК РФ. О возмещении с виновных лиц ущерба, причиненного бюджету исполнением судебных решений о взыскании в пользу реабилитированных имущественного вреда, компенсации морального вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием, не предъявлялись, судами Красноярского края не рассматривались.

Комментарий к прил. 6

Участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессе

В приложении исследуются историческая роль и значение публичных интересов в жизни общества и государства начиная с античных времен и по настоящее время.

Проанализирован государственно-правовой характер процессуальной деятельности прокурора, состоящий в соблюдении прав, свобод и интересов граждан, организаций, общества и государства, что предопределяет уникальность фигуры прокурора в процессе по сравнению с другими его участниками.

Как и в уголовном судопроизводстве, прокурор в гражданском и арбитражном процессах является представителем государства, от имени которого осуществляется надзор за исполнением законов. Для этого он наделен соответствующими полномочиями.

Основания участия в гражданских делах прокурора определены законом и не зависят от желания участвующих в деле лиц. В соответствии со ст.ст. 35, 36 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры вправе не только обратиться в суд с заявлением, иском, административным иском, но и вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, а также опротестовывать незаконные или необоснованные постановления судов. Порядок реализации

соответствующих полномочий конкретизирован в процессуальном законодательстве.

В приложении рассматривается уникальность статуса прокурора в гражданском и арбитражном процессах как участника с процессуальной заинтересованностью в исходе дела, обусловленная элементом государственности. Прокурор участвует в деле в качестве защитника не только законных интересов лиц, участвующих в деле, но и интересов законности, хотя и не может предрешать позицию суда по конкретному делу.

В комментируемом приложении аргументируется вывод о том, что подход к отстаиванию прокурорами частных интересов служит отображением осознанной государством необходимости предоставления защиты наиболее слабой стороне для обеспечения в судебном процессе принципов состязательности и равноправия сторон, поскольку публичный интерес в не меньшей степени состоит и в защите социальных прав граждан, а также прав лиц, особо нуждающихся в защите.

Особо отмечается, что прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов.

Описаны категории дел, по которым прокурор вступает в процесс и дает заключение, причем как традиционные категории дел, к которым относятся дела о выселении, о восстановлении на работе, об усыновлении и т. п., так и законодательные новеллы в этой области: 1) о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств; 2) при рассмотрении судом заявления о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, ходатайства о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения; 3) в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством РФ, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством РФ о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях.

Приводятся статистические данные о подаче прокурорами исковых заявлений по различным категориям дел.

В приложении приводятся обоснования тезиса о том, почему административный иск в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подан прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Также раскрыты две формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение с заявлением и дача заключения (ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ).

Особо полезными с практической точки зрения являются приведенные в приложении примеры исков прокуроров, поданных в защиту различных категорий прав граждан.

Раскрыта позиция прокурора, участвующего в гражданском процессе для дачи заключения (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, ч. 7 ст. 39 КАС РФ).

В приложении обосновывается тезис о том, что в настоящее время функцией надзора за гражданским судопроизводством закон прокуратуру не наделяет. Прокуратура не осуществляет надзор за судебной деятельностью, а обращается к ней, как к инструменту защиты прав и интересов тех лиц, которые, по мнению прокуратуры, в этом нуждаются. В соответствии с этой позицией, заключение прокурора – это процессуальная гарантия реализации прокуратурой своих полномочий для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, а не инструмент надзора за судопроизводством.

Также исследуются сущность доказательственного значения заключения прокурора в гражданском процессе и необходимость его оценки судом.

В приложении уделено внимание участию прокуроров в рассмотрении дел апелляционными и кассационными судами общей юрисдикции, а также субъекту, имеющему право принести апелляционное представление.

Подробно описаны категории дел, по которым прокурор вправе обратиться в арбитражный суд в соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ, приведены статистика и практика таких обращений в Арбитражный суд Красноярского края. Также в приложении приведена статистика рассмотрения дел об административных правонарушениях, подведомственных арбитражному суду.

Рассмотрены вопросы участия органов прокуратуры в качестве административных ответчиков для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Также рассмотрены вопросы участия прокуроров в гражданском судопроизводстве по делам о компенсации морального и (или) имущественного вреда, причиненного гражданам незаконным привлечением к уголовной ответственности и (или) осуждением.

Деятельность прокуратуры в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети интернет²¹

Одна из наиболее острых проблем нашего времени – распространение экстремистских идей и идеологии терроризма через социальные сети и «мировую паутину» в целом. Экстремизм и терроризм в любых формах превратились в одну из самых опасных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие.

Таким образом, одними из важнейших национальных интересов, обозначенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, являются развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия.

В целях дестабилизации общественно-политической ситуации в Российской Федерации распространяется недостоверная информация, в том числе заведомо ложные сведения о целях и задачах проведения специальной военной операции.

В сети интернет размещаются материалы террористических и экстремистских организаций, призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Основным объектом такого деструктивного воздействия является молодежь.

Для минимизации негативных последствий распространения такой информации доступ к ней необходимо заблокировать.

Вам уже рассказали об актах прокурорского реагирования, определенных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (постановление, предостережение, представление), однако указанным федеральным законом употребляется и термин «требование прокурора».

Доступ к запрещенной информации в случаях, предусмотренных законодательством, ограничивается по требованию Генерального прокурора либо его заместителей.

Так называемой «внесудебной блокировке» подлежит информация, содержащая:

- призывы к участию в массовых беспорядках, осуществлению экстремистской деятельности, участию в несогласованных публичных массовых мероприятиях;

²¹ Материал предоставлен прокуратурой Красноярского края.

- недостоверную информацию, которая распространяется под видом достоверных сведений и создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, массового нарушения общественного порядка, создания помех работе объектов жизнеобеспечения;

- обоснование или оправдание экстремистской и террористической деятельности и пр.

Полномочия по «внесудебной блокировке» запрещенной информации предоставлены Генеральному прокурору либо его заместителям и закреплены в ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». По требованию уполномоченных должностных лиц Роскомнадзор вносит данные об электронных адресах запрещенного контента в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее – Единый реестр).

Например, органами прокуратуры Красноярского края выявлено более 1500 электронных ресурсов, на которых были размещены сведения, направленные на дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации, призывы к введению экономических и политических санкций в отношении Российской Федерации и ее граждан, а также призывы к участию в публичных мероприятиях протестного характера. Доступ к запрещенному контенту заблокирован по требованию Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

Второй немаловажной проблемой обеспечения информационной безопасности является ограничение доступа к экстремистским материалам.

Идеи экстремизма, т. е. обоснование либо оправдание национального, расового превосходства, оправдание практики совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы, могут содержаться не только в высказываниях, но и могут пронизывать художественное, литературное или музыкальное произведение.

Определение информационного материала в качестве экстремистского допустимо только при наличии вступившего в законную силу решения суда по заявлению прокурора. Такие полномочия закреплены ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Материалы, признанные судом экстремистскими, подлежат включению в федеральный список.

Несмотря на признание материалов экстремистскими и установление законодателем запрет на их распространение, они широко распространены в сети интернет.

Выявлением фактов свободного размещения экстремистских материалов также занимаются органы прокуратуры. Дополнительного решения суда на ограничение доступа к таким материалам не требуется.

Например, прокуратурой Красноярского края в Енисейское управление Роскомнадзора направлено в 2022 году направлено свыше 300 обращений о включении в Единый реестр указателей сетевых адресов, на которых в свободном доступе размещались материалы, признанные судами экстремистскими.

Еще одним направлением деятельности органов прокуратуры в сфере обеспечения информационной безопасности является реализация представленных прокурору Кодексом административного судопроизводства процессуальных полномочий по ограничению доступа к информации экстремистской и террористической направленности.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 149-ФЗ запрещается распространение информации, за опубликование которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

В силу п. 2 ч. 5 ст. 15.1 Закона об информации № 149-ФЗ основанием для включения в Единый реестр является вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Такое решение требуется для ограничения доступа к информационным ресурсам, содержащим:

- изображения нацистской свастики, атрибутики или символики организаций, сотрудничавших с виновными в совершении военных преступлений, в соответствии с приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран (Нюрнбергского трибунала) Второй мировой войны;
- сведения, направленные возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, унижение человеческого достоинства по указанным признакам.

Еще один блок информации для анализа – ответственность за размещение информации в сети интернет.

Поскольку законодатель определил, что вышеперечисленная информация представляет собой опасность для граждан и может повлечь опасные последствия, за ее распространение определена ответственность:

Часть 9 ст. 13.15 КоАП РФ – ответственность за распространение фейковой информации (заведомо недостоверной общественно значимой

информации) под видом достоверных сообщений, создавшее угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка.

Федеральными законами от 04.03.2022 введена уголовная и административная ответственность за публичную деятельность, направленную на дискредитацию ВС РФ:

Статья 20.3.3 КоАП РФ: за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил РФ в целях защиты интересов РФ и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, в том числе публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил РФ;

Статья 20.3.4 КоАП РФ: за призывы к осуществлению иностранным государством, государственным объединением мер ограничительного характера, выражающихся во введении или в продлении политических или экономических санкций в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, совершенные гражданином Российской Федерации и (или) российским юридическим лицом, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Таким образом, ограничение доступа к запрещенному контенту является одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры.

Комментарий к прил. 7

Деятельность прокуратуры в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети интернет

Генеральная прокуратура РФ уделяет повышенное внимание вопросам укрепления законности, защиты интересов государства и общества, прав граждан в виртуальном пространстве.

Формированию современного мирового информационного общества способствовало прежде всего создание и развитие информационно-телекоммуникационной сети интернет.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена», сеть интернет является информационно-телекоммуникационной сетью международного информационного обмена.

Это глобальная информационно-телекоммуникационная сеть, доступ к которой не ограничен определенным кругом лиц и которая обладает уникальными характеристиками, в том числе массовостью, доступностью и открытостью информации, высокой скоростью передачи, обмена и получения данных.

Будучи прогрессивным изобретением человечества, сеть интернет как свободное сосредоточение огромных массивов всевозможной информации, в том числе негативного характера, способна нанести существенный вред интересам граждан, общества и государства.

В связи с этим согласно ч. 5 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» передача информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей в РФ осуществляется без ограничений при условии соблюдения установленных федеральными законами требований к распространению информации. Передача информации при этом может быть ограничена только в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Развитие и совершенствование информационно-телекоммуникационных сетей, интенсивно развивающаяся сфера сетевого обмена информацией привели к увеличению масштабов распространения незаконных проявлений: под угрозой может находиться целостность и конфиденциальность информации; угрозой может представлять и само негативное содержание информации либо отсутствие доступа к компьютерной информации, циркулирующей в сетевом пространстве.

Практика показывает, что в подавляющем большинстве случаев иски в суды о признании информации запрещенной подаются органами прокуратуры.

Практическая деятельность прокуратуры в сфере противодействия распространению запрещенной информации в сети интернет направлена на устранение выявленных нарушений законодательства, принесение протестов на незаконные нормативные акты, вынесение постановлений о возбуждении административных дел, направлении материалов проверок в следственные органы для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности, направлении в суд исковых заявлений об ограничении доступа к интернет-ресурсам, содержащим запрещенную информацию.

Задачами деятельности прокуратуры в этой области является развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия. К средствам такого воздействия относятся материалы террористических и экстремистских организаций, призывы к массовым беспорядкам, осуще-

ствлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

В приложении рассматриваются способы прокурорского реагирования на указанные проявления, включая внесудебную блокировку запрещенной информации, раскрываются виды информации, отнесенные к запрещенной законом. Описывается процедура внесения данных об электронных адресах запрещенного контента в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

Также анализируются проблемы ограничения доступа к экстремистским материалам и к информации террористической направленности. К информации, распространение которой на территории Российской Федерации запрещено, относятся информационные ресурсы, содержащие изображения нацистской свастики, атрибутики или символики организаций, сотрудничавших с виновными в совершении военных преступлений в соответствии с приговором Нюрнбергского трибунала; сведения, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, унижение человеческого достоинства по указанным признакам.

За распространение такой информации предусмотрена уголовная или административная ответственность. Поэтому ограничение доступа к запрещенному контенту является одним из важных направлений деятельности органов прокуратуры.

Приложение 8

Некоторые вопросы представления доказательств при рассмотрении уголовных дел в суде с участием присяжных заседателей²²

На территории Красноярского края суд присяжных действует с 2003 года. За 12 месяцев 2021 года с участием присяжных заседателей рассмотрено 30 (+17) уголовных дел, из них районными судами края – 23 (+16), по результатам рассмотрения которых постановлено 16 (+12) – обвинительных, 7 (+4) – оправдательных приговоров.

²² Материал предоставлен прокуратурой Красноярского края.

После пересмотра 4 оправдательных приговора были отменены, а 3 вступили в законную силу.

Красноярским краевым судом рассмотрено 7 (+1) уголовных дел с участием присяжных с вынесением 5-и (=) обвинительных приговоров и 2-х (-1) оправдательных. Все оправдательные приговоры были отменены.

За 8 месяцев 2022 года с участием коллегии присяжных заседателей судами районного звена рассмотрено 9 (18) уголовных дел в отношении 10 (22) лиц, из них по 2 (7) делам постановлены оправдательные приговоры, из которых 1 – был обжалован в апелляционном порядке, а 1 – вступил в законную силу.

Государственное обвинение по данным делам в Красноярском краевом суде поддерживается сотрудниками отдела государственных обвинителей уголовно-судебного управления прокуратуры Красноярского края, в районных судах, как правило, – сотрудниками прокуратур районов.

При этом прокурору в процессе с участием присяжных заседателей необходимо быть не только государственным обвинителем, но и «следователем», и «психологом», понимать и «считывать» реакции не только противоборствующей стороны, но и реакции присяжных заседателей.

Рассмотрение дел с участием присяжных заседателей – это достаточно сложная форма судопроизводства, требующая от всех участников процесса особо тщательной подготовки. Планируя свою работу с присяжными заседателями, необходимо помнить, что данная категория судей абсолютно далека от юриспруденции, а потому общение с присяжными необходимо выстраивать на доступном для них языке, соблюдая при этом требования закона. Плюс: краткость; зрелищность; визуализация; непосредственное исследование доказательств.

Процесс с участием присяжных можно условно разделить на несколько этапов – формирование коллегии присяжных, вступительные заявления сторон, представление доказательств, прения, формирование вопросного листа, напутственное слово председательствующего.

Грамотная работа прокурора на каждом этапе – это не только способ достижения определенного результата, но и залог стабильности судебного решения.

Цель государственного обвинения в процессе – не только добиться желаемого для себя судебного решения, но и сохранить этот результат при пересмотре дела в суде апелляционной инстанции, кассационной инстанции.

В соответствии с требованиями закона основаниями отмены судебного решения, влекущими за собой повторное рассмотрение дела в полном объеме, являются существенные нарушения уголовно-процессуального закона, которые путем лишения или ограничения гарантированных прав участников уголовного судопроизводства, несоблюдения процедуры судопро-

изводства или иным путем повлияли или могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения, а также вынесение вердикта незаконным составом коллегии присяжных заседателей и неясность, противоречивость вердикта.

Допустить указанные нарушения возможно на любом этапе рассмотрения дела, а потому необходимо все свои действия, а также действия иных участников соотносить с требованиями закона.

Формирование коллегии

Сколько присяжных заседателей должно принимать участие в процессе?

Корректнее сказать – в принятии решения по делу. *Восемь* – в Верховных судах республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, автономного округа, окружного (флотского) военного суда. *Шесть* – районного суда, гарнизонного военного суда. Запасных присяжных заседателей, которые не принимают решение по делу, находясь в совещательной комнате, – столько, сколько решит председательствующий и позволит ситуация.

Каждый кандидат в присяжные заседатели должен для себя понимать, что, явившись по приглашению суда на формирование коллегии присяжных заседателей, он в течение достаточно длительного времени должен посвятить себя выполнению своего гражданского долга – отправлению правосудия. Порой дело рассматривается несколько месяцев, в течение полугода и более, и даже по несколько лет. При этом гражданин должен понимать, что в случае его отбора в коллегия он становится именно судьей, без которого судебный процесс невозможен. Поэтому неявка хотя бы одного из присяжных заседателей в судебное заседание приводит к невозможности его продолжения без этого человека.

Время рассмотрения уголовного дела зависит подчас от совершенно непредвиденных факторов (к примеру, рассмотрение некоторых уголовных дел приостанавливалось в связи с ограничениями, связанными с коронавирусом). Для рассмотрения уголовного дела судом присяжных проводится большая организационная работа (на основе списка избирателей формируется список кандидатов в присяжные заседатели; заполнение анкет присяжных; вызов присяжных в пределах 100 человек в суд; реально из этой сотни явка в суд около 30–35 человек; повторное заполнение ими анкет и т. д.).

А в суде – обязательно вопросы председательствующего кандидатам в присяжные: обстоятельства, исключающие их участие, и другие вопросы в соответствии с законом.

Председательствующий судья предоставляет также сторонам возможность задать каждому из оставшихся кандидатов в присяжные заседа-

тели вопросы, которые, по их мнению, связаны с выяснением обстоятельств, препятствующих участию лица в качестве присяжного заседателя в рассмотрении данного уголовного дела.

Далее рассматриваются мотивированные и немотивированные отводы.

Вопросы должны быть четкие, чтобы не возникало их «двойного толкования»: имеют ли кандидаты в присяжные или их родственники судимости; привлечение к административной ответственности; судимости – какие (погашенные, непогашенные, а если погашенные, то за какой период, люди могли просто забыть о давних судимостях своих родственников). А потом, если в результате проверки выяснится, что кто-то когда-то был судим, то это основание для отмены приговора.

Надо понимать, какой ответ желаете услышать и как в дальнейшем с этим ответом поступить. Например, защитник задает вопрос: «Есть ли среди вас лица, кто регулярно смотрит по телевизору передачу “Суд присяжных”, либо “Час суда”?» Председательствующий снимает вопрос и просит защитника, чтобы конкретизировал свой вопрос в части того, что он подразумевает под словами «регулярно смотрит».

Или еще один пример. Вопрос защитника: «Есть ли среди вас лица, кто несколько раз в неделю смотрит по телевизору передачу “Суд присяжных”, либо “Час суда”?».

Председательствующий снимает вопрос и просит защитника, чтобы она конкретизировала вопрос в части того, что она подразумевает под словами «несколько раз в неделю».

В продолжение данного примера. На вопрос защитника: «Есть ли среди вас лица, кто более двух раз в неделю смотрит по телевизору передачу “Суд присяжных” либо “Час суда”?» Несколько человек подняли руки, и что дальше?! Адвокат в глазах присяжных выглядел не самым лучшим образом.

Есть и другие примеры. В жалобе осужденный указал, что кандидат в присяжные № 25 скрыла информацию, что ее зять работает в ОМОН, несмотря на то, что ранее при отборе коллегии присяжных по другому делу она об этом сообщила. Данное обстоятельство лишило сторону защиты права заявить ей немотивированный отвод. Согласно протоколу, адвокат задал вопрос «Чи родственники работают в правоохранительных органах?». Кандидат в присяжные никаких заявлений не сделала и вошла в состав коллегии. После поступления апелляционной жалобы у данного кандидата было получено объяснение, в котором она указала, что зять ей родственником не является, поэтому на вопрос адвоката она не ответила. Кроме того, из протокола судебного заседания по другому делу и из объяснений присяжной видно, что она отвечала на вопрос о лицах, участвовавших в военных действиях в национальных войнах.

Но Верховный суд со ссылкой п. 37 ст. 5 УПК РФ указал, что родственниками признаются все иные лица, за исключением близких родственников, состоящие в родстве, и отменил приговор в связи с нарушениями норм УПК РФ.

Каждый кандидат в присяжные заседатели должен для себя понимать, что в случае его отбора в коллегию он становится именно судьей, без которого судебный процесс невозможен.

Кто может быть присяжным заседателем?

Присяжных заседателей часто называют «судьями факта». При этом главный вопрос, на который присяжные должны дать ответ в совещательной комнате, – это вопрос о виновности лица, находящегося на скамье подсудимых. В связи с этим можно дать и более развернутое определение: под присяжным заседателем понимается лицо, отвечающее требованиям, установленным Законом о присяжных заседателях, привлекаемое к производству по уголовному делу в установленном законом порядке в стадии судебного разбирательства с целью разрешения вопросов о виновности или невиновности подсудимого в составе коллегии и постановления вердикта по вопросам, поставленным перед ним сторонами и судом.

Требования, предъявляемые к кандидатам в присяжные заседатели, установлены в ст. ст. 2, 3 и 7 Закона о присяжных заседателях. К таким требованиям, в частности, относятся следующие:

- наличие гражданства России;
- возраст от 25 до 64 лет включительно;
- наличие полной дееспособности;
- отсутствие судимости (присяжными заседателями могут быть лица, судимость которых погашена или снята в порядке, установленном ст. 86 УК РФ).

Кроме того, присяжными заседателями и кандидатами в присяжные заседатели не могут быть лица:

- состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере
- подозреваемые, обвиняемые, подсудимые в совершении преступления по уголовным делам;
- не владеющие русским языком;
- имеющие физические или психические недостатки, препятствующие полноценному участию в рассмотрении судом уголовного дела (например, инвалидность по слуху, по зрению и т. д.) (п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона о присяжных заседателях);
- исполняющие профессиональную деятельность в момент рассмотрения уголовного дела, которая препятствует участию в качестве присяжных заседателей (перечень профессий установлен п. п. «г», «д», «е», «е.1»),

«ж» п. 2 ст. 7 Закона о присяжных заседателях). К данным профессиям относятся следующие:

- военнотружущий, судья, прокурор, следователь, дознаватель, адвокат, нотариус и т. д.
- уволенные с военной службы сотрудники правоохранительных органов, если с момента прекращения своих профессиональных обязанностей прошло менее 5 лет (п. п. «д.1», «е», «е.2» п. 2 ст. 7 Закона о присяжных заседателях).

Все перечисленные выше требования и основания для отстранения от участия в деле в качестве присяжного заседателя должны тщательно проверяться судом и сторонами. Кроме того, при формировании коллегии присяжных заседателей следует помнить, что сокрытие кандидатами в присяжные заседатели, включенными впоследствии в состав коллегии, информации, которая могла повлиять на решение по делу и лишила стороны права на мотивированный или немотивированный отвод, является основанием для отмены приговора. Перечень таких случаев носит открытый характер, законом не определен и отнесен на усмотрение суда, рассматривающего конкретное уголовное дело. Анализ судебных решений позволяет сделать вывод о том, что сокрытие кандидатами в присяжные заседатели следующей информации может привести к признанию факта незаконного состава коллегии присяжных заседателей и, как следствие, к отмене приговора: кандидат в присяжные заседатели скрыл, что он или его близкие родственники были потерпевшими по другому уголовному делу, близкие родственники работают в правоохранительных или судебных органах, он (его близкие родственники) имеет погашенную судимость либо он (его близкие родственники) привлекались к уголовной ответственности; кандидат в присяжные заседатели из средств массовой информации знает информацию о рассматриваемом уголовном деле.

В соответствии со ст. 328 УПК РФ в ходе формирования коллегии присяжных заседателей кандидаты в присяжные заседатели обязаны правдиво отвечать на задаваемые им вопросы, а также предоставить необходимую информацию о себе и об отношениях с другими участниками уголовного судопроизводства.

К примеру, при постановке председательствующим перед кандидатами вопроса о том, нет ли среди них лиц, которые были жертвой какого-либо преступления, заявлений ни от кого из кандидатов в присяжные заседатели не поступило.

В то же время документами, приобщенными к делу в ходе рассмотрения дела судом второй инстанции установлено, что кандидат в присяжные заседатели А., вошедший затем в коллегию присяжных заседателей,

вынесшую вердикт по делу, являлся потерпевшим по делу о мошенничестве, по которому был вынесен обвинительный приговор.

По объяснению А., при формировании коллегии он не придал этому значения и не сообщил об этом суду.

Таким образом, сокрытие указанной информации лишило стороны возможности воспользоваться правом мотивированного или немотивированного отвода по указанному основанию.

При таких обстоятельствах следует признать, что коллегия присяжных заседателей была сформирована с нарушением требований процессуального закона. Лишение гарантированных законом прав участников судопроизводства, которое могло повлиять на постановление законного, обоснованного и справедливого приговора является, в соответствии со ст.ст. 379, 381 УПК РФ, основанием для отмены приговора.

Однако прокуратура края не согласилась с данными выводами Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РФ по тому основанию, что защитник, обжалующий приговор, абсолютно точно знал, что присяжный заседатель А. являлся потерпевшим по уголовному делу, поскольку сам осуществлял защиту подсудимого по этому уголовному делу. Таким образом, его право на мотивированный или немотивированный отвод нарушено не было.

Таким образом, это единственное уголовное дело в практике рассмотрения Красноярского краевого суда, когда при первоначальном рассмотрении был вынесен обвинительный, а затем оправдательный вердикт.

В настоящее время суд апелляционной инстанции сам должен устанавливать эти обстоятельства (согласно Постановления Конституционного суда РФ от 27.09.2022 № 35-П).

Нарушения, затрагивающие независимость и самостоятельность присяжных в решении вопросов, отнесенных к их полномочиям

Поскольку коллегия присяжных формируется из граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, для исключения отрицательного воздействия на них, включая давление посредством угроз жизни и физической неприкосновенности, законодатель предусмотрел, что на присяжного в период осуществления им правосудия распространяются гарантии независимости и неприкосновенности судей. Судья – а потому и присяжный заседатель – не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом. Это согласуется с тем, что присяжные не подлежат допросу в качестве свидетелей об обстоятельствах уголовного дела, которые стали им известны в связи с участием в производстве по нему, и с запретом присяжным нару-

шать тайну совещания и голосования по поставленным перед ними вопросам, разглашать суждения, имевшие место во время совещания, – сведения о таких суждениях не могут быть предметом собирания любым путем, как недопустимо и добывание любым способом показаний присяжных (опрос, допрос, получение объяснений) о таких суждениях, об их убеждениях, легших в основу вердикта, который, во всяком случае, не предполагает мотивировки (п. 1 ч. 3 ст. 56, пп. 2 и 5 ч. 2 ст. 333, ч. 4 ст. 341, ст. ст. 342 и 343 УПК РФ).

Следовательно, эти сведения, как потенциально угрожающие праву присяжных на неприкосновенность и добытые таким путем, который сам является нарушением уголовно-процессуального закона, в силу ст. 50 (ч. 2) Конституции Российской Федерации не могут быть использованы в доказывании по уголовному делу.

Согласно правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации, нарушение тайны совещания присяжных устанавливается в процедуре, предметом которой выступают не сведения, образующие (раскрывающие) тайну суждения присяжных и касающиеся существа и обстоятельств разрешения в совещательной комнате поставленных перед ними вопросов, а факты нарушений уголовно-процессуального закона, которые ставят (могут поставить) под сомнение независимость и беспристрастность присяжных.

Вопрос о наличии или отсутствии подобного нарушения во всяком случае подлежит выяснению судом апелляционной инстанции по жалобе или представлению, содержащим доводы и материалы, указывающие на такое основание для пересмотра приговора. Причем предполагается достаточным само заявление о соответствующем факте апеллянтом, на которого не возложено законом (и не может возлагаться в силу специфики правосудия с участием присяжных) бремя доказывания подобного нарушения. Утверждение кого-либо из присяжных об угрозах, запугивании, подкупе, каком-либо ином противоправном воздействии или вмешательстве в их деятельность тем более подлежит обязательной проверке, как свидетельствующее о возможном процессуальном нарушении или даже о преступлении против правосудия.

Исходя из предназначения правосудия, самостоятельности и независимости судей, состязательности сторон, суд апелляционной инстанции, рассматривая соответствующее заявление стороны, оспаривающей приговор, должен использовать в рамках предоставленных ему полномочий возможности по проверке доводов о нарушениях, имевших место при обсуждении и вынесении присяжными вердикта. Иное ставило бы решение по таким вопросам в зависимость от позиции стороны, свидетельствовало бы о неоспоримости ее доводов, противоречило бы целям судопроизводства, роли

суда как органа правосудия. При этом суд апелляционной инстанции не вправе сужать объем проверки судебных решений, игнорировать или произвольно отклонять доводы обращения, не приводя фактических и правовых мотивов отказа в удовлетворении заявленных требований, поскольку мотивировка решения суда должна основываться на рассмотрении конкретных обстоятельств, нашедших отражение в материалах дела и в дополнительно представленных сторонами материалах, а также на нормах материального и процессуального права.

Информация о высказывании присяжными своих мнений по рассматриваемому уголовному делу до обсуждения вопросов при вынесении вердикта, об их общении с лицами, не входящими в состав суда, по поводу обстоятельств этого дела, о собирании данных по делу вне судебного заседания, о стороннем воздействии на них при обсуждении вердикта и при голосовании, о присутствии в совещательной комнате других лиц, помимо присяжных, свидетельствует о нарушении уголовно-процессуального закона либо ином противоправном поведении самих присяжных или других лиц и не может расцениваться в качестве сведений, ставших известными присяжным в связи с участием в производстве по уголовному делу применительно к п. 1 ч. 3 ст. 56 УПК РФ. Не является она и сведениями, составляющими тайну совещания присяжных, а потому такая информация может стать предметом изучения и оценки суда апелляционной инстанции, в том числе с привлечением осведомленных лиц, каковыми могут быть и присяжные. Специфика разрешения ими вопросов и тайна их совещания делают их зачастую единственно возможным (допустимым) источником информации о нарушениях, имевших место при обсуждении и вынесении вердикта. Тогда суд апелляционной инстанции лишь в ходе непосредственной и устной проверки сообщенных присяжными сведений при их сопоставлении как между собой, так и с иными фактами, имеющимися в его распоряжении, может прийти к внутреннему убеждению о необходимости (либо об отсутствии таковой) исправить ранее допущенную судебную ошибку.

Невозможность пригласить присяжных в заседание суда апелляционной инстанции делала бы затруднительной проверку сведений, изложенных в апелляционных жалобе или представлении, а потому беспочвенно ограничивала бы возможности этого суда по исследованию в заседании объяснений, мешала бы оценить их по своему внутреннему убеждению, руководствуясь законом и совестью (ст. 17 УПК РФ). Вызов же присяжного на допрос в качестве свидетеля не отвечал бы независимости присяжных. Поэтому Конституционный суд Российской Федерации, дав в Постановлении от 7 июля 2020 года № 33-П конституционно-правовое истолкование п. 1 ч. 3 ст. 56 УПК РФ в системе действующего регулирования, признал

правомочие суда апелляционной инстанции по обоснованному ходатайству стороны, оспаривающей приговор, постановленный судом с участием присяжных, пригласить присяжных в судебное заседание для выяснения обстоятельств предполагаемого нарушения тайны их совещания или иных нарушений уголовно-процессуального закона при обсуждении и вынесении вердикта, но подчеркнул, что это не означает придания присяжным процессуального статуса свидетеля и предполагает именно их право, а не обязанность дать пояснения суду апелляционной инстанции по поводу таких обстоятельств, не разглашая при этом сведения о суждениях, имевших место во время совещания, о позициях присяжных при голосовании по поставленным перед ними вопросам.

Поскольку указанные в апелляционных жалобе или представлении доводы о нарушениях в ходе обсуждения и вынесения присяжными вердикта не были и не могли быть предметом рассмотрения суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции не вправе уклониться от их самостоятельной проверки и оценки. Вынесение судом апелляционной инстанции решения без непосредственного выяснения обстоятельств предполагаемого нарушения – в том числе путем приглашения им лиц, участвовавших в деле в качестве присяжных, для дачи ему пояснений – противоречило бы требованиям непосредственности и устности судебного разбирательства в суде апелляционной инстанции. В этом смысле значимым является и то, что стороны могут задавать данным лицам вопросы и реакция на них вносит свой вклад в формирование того внутреннего убеждения, на основе которого суд выносит свои решения.

Кроме того, получение судом первой инстанции объяснений от присяжных по запросу суда апелляционной инстанции в связи с подготовкой последнего дела к слушанию (даже если принять во внимание, что данные объяснения не служат доказательствами и, во всяком случае, предполагается дальнейшее заслушивание присяжных в заседании суда апелляционной инстанции) способно затруднить получение информации от этих лиц уже в качестве доказательств: они могут счесть свой гражданский долг – содействовать установлению истины – исполненным после дачи объяснений в нижестоящем суде и в судебное заседание по приглашению суда апелляционной инстанции не явиться, имея в виду отсутствие у них соответствующей обязанности. Содержание же собранных судом первой инстанции объяснений – даже если таковым статус доказательств не придается и они не пропущены через процесс судебного разбирательства, когда стороны могут ставить их под сомнение своими уточняющими вопросами, – само по себе не может не влиять на формирование позиции суда апелляционной инстанции, которому это содержание будет, безусловно, известным, поскольку объяснения собирались по его обращению.

Присяжный заседатель свой правовой статус приобретает с момента принятия присяги в судебном разбирательстве. Однако, несмотря на то, что присягу принимают как основные, так и запасные присяжные заседатели, полноценный статус есть только у членов основного состава коллегии. Если в ходе производства по уголовному делу запасной присяжный заседатель будет включен в состав основной коллегии, полный круг прав и обязанностей по уголовному делу он приобретет именно с этого момента.

Особенности судебного разбирательства в суде присяжных

Судебное следствие в суде с участием присяжных заседателей начинается в соответствии с ч.1 ст.335 УПК РФ со вступительных заявлений сторон.

Вступительное заявление – это не обвинительное заключение. Сторона обвинения и защиты доступным для присяжных языком излагают суть предъявленного обвинения и позицию защиты.

Уже на этапе подготовки вступительного заявления необходимо представлять, как будет сформулирован вопросный лист, для того чтобы присяжные с самого начала понимали, что за преступление совершено подсудимым.

Во вступительном заявлении также предлагается порядок исследования доказательств. На практике во вступительном заявлении перед присяжными заседателями стороны ограничиваются общими фразами относительно порядка представления ими доказательств (допросить потерпевших, свидетелей, исследовать материалы дела), а фактически порядок исследования доказательств определяется сторонами в отсутствие присяжных заседателей и происходит это непосредственно перед каждым судебным заседанием.

Подобный подход к определению порядка исследования доказательств представляется логичным и целесообразным, поскольку в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства в присутствии присяжных заседателей подлежат исследованию только допустимые доказательства и лишь те фактические обстоятельства уголовного дела, доказанность которых устанавливается присяжными в соответствии с их полномочиями.

В противном случае стороны могут объявить присяжным о представлении недопустимых либо не имеющих отношение к фактическим обстоятельствам доказательств. Если в последующем заявленные доказательства в соответствии с требованиями закона не будут исследованы, то у присяжных может возникнуть предубеждение относительно полноты и достоверности представленным им доказательств, сложится мнение об ущемлении прав участников процесса.

Как показывает практика, стороны либо умышленно с целью воздействия на присяжных, либо, не осознавая это, пытаются исследовать в присутствии присяжных вышеуказанные доказательства.

Так, по уголовному делу в отношении Б. защитник заявил о допросе в присутствии присяжных заседателей свидетеля Н., якобы осматривавшего карманы подсудимого З. до приезда сотрудников полиции. Подобный допрос ставил под сомнение допустимость ранее представленного стороной обвинения протокола выемки из одежды подсудимого З. похищенного им сотового телефона. При этом ранее о недопустимости данного документа стороной защиты ходатайств не заявлялось, каких-либо возражений по поводу представления присяжным указанного доказательства также не поступало.

В присутствии присяжных заседателей порой стороны пытаются также исследовать доказательства, не имеющие отношения к фактическим обстоятельствам дела.

Так, по уголовному делу в отношении Л., защитником было заявлено ходатайство о частичном оглашении выводов судебно-медицинской экспертизы о наличии у подсудимого телесного повреждения в виде черепно-мозговой травмы, которое могло быть причинено от воздействия тупого твердого предмета. Государственный обвинитель возражал против удовлетворения ходатайства, поскольку, согласно другим выводам указанной выше экспертизы, об оглашении которых сторона защиты не ходатайствовала, данное повреждение подсудимый получил за месяц до событий рассматриваемого уголовного дела, в связи с чем данное повреждение не имеет никакого отношения к фактическим обстоятельствам дела. Судом в удовлетворении ходатайства защиты было отказано.

Статьей 335 УПК РФ предусмотрено, что в ходе судебного следствия в присутствии присяжных заседателей подлежат исследованию только те фактические обстоятельства уголовного дела, доказанность которых устанавливается присяжными заседателями в соответствии с их полномочиями. Иными словами, все процессуальные вопросы решаются в отсутствие присяжных заседателей, а происходит это либо до приглашения присяжных в зал, либо у стола председательствующего.

При рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей с учетом специфики данной формы судопроизводства существуют некоторые особенности представления доказательств.

Это обусловлено тем, что при иной форме судопроизводства судья при вынесении приговора, чтобы напомнить суть ранее представленных ему доказательств, вправе непосредственно обращаться к материалам уголовного дела. В соответствии с законом присяжные заседатели лишены такой возможности; они принимают свое решение на основе исследованных

в их присутствии доказательств, используя при этом только свои записи. Данное обстоятельство создает дополнительные трудности при представлении сторонами доказательств, поскольку на слух присяжные должны осознать, что именно в представленном им документе является важным, что необходимо запомнить и использовать при решении поставленных перед ними вопросов. Следует отметить, что участники процесса не вправе каким-либо образом комментировать представляемое доказательство, обращать внимание присяжных на какие-то моменты. Все эти действия допустимы только в ходе прений, когда выступающие дают оценку всем исследованным доказательствам.

Так, например, при осмотре места происшествия в протоколе в обязательном порядке подробно фиксируется вся информация относительно окружающей обстановки, изъятых предметах, порой не имеющих отношения к совершенному преступлению. Исследование данного протокола целиком при обычной форме судопроизводства не повлечет за собой каких-либо последствий. В то же время оглашение такого доказательства в полном объеме в присутствии присяжных заседателей может затруднить понимание ими доказательственного значения представленного документа. В то же время, если в протоколе отражены обстоятельства, не имеющие отношения к предъявленному обвинению, либо процессуальные вопросы, оглашение такого документа может повлечь нарушение требований УПК РФ.

Очень сложными для восприятия являются заключения экспертиз, особенно судебно-медицинских, генетических, биологических, где используется научные термины, не всегда понятные простым гражданам.

По сложившейся практике государственные обвинители заранее определяют конкретный объем каждого представляемого письменного доказательства. Не искажая сути доказательства, выбирают из текста только значимые моменты, подтверждающие обоснованность предъявленного обвинения. В присутствии присяжных заседателей документы, как правило, оглашаются частично, что позволяет концентрировать внимание коллегии присяжных заседателей на главном, не перегружая их излишней информацией.

Так, по уголовному делу в отношении Т. из протокола осмотра места происшествия, изложенного на 5-ти листах, государственным обвинителем присяжным заседателям были представлены всего несколько предложений: «Автомобиль по лесному массиву проходит вдоль ручья в 12 км от села Анастасино в Манском районе Красноярского края. От дороги по ходу движения от села Анастасино слева находится площадка, с которой имеется проход на деревянный мост через ручей. В 20-ти метрах от моста вниз по течению обнаружен труп женщины, примерзший к льдине. Льдина с трупом находится на середине ручья. На спине трупа обнаружены три

повреждения с ровными разведенными краями размерами 0,5 на 0,4 см, 0,4 на 0,2, 0,3 на 0,7 см».

В некоторых случаях для удобства восприятия присяжными заседателями результатов экспертных исследований в зал суда приглашаются эксперты для разъяснения ранее данного ими заключения.

В соответствии с требованиями закона в присутствии присяжных заседателей не исследуются вопросы, связанные с процедурой собирания доказательств, в связи с чем в случае оглашений показаний подсудимого, потерпевшего, свидетелей ввиду наличия существенных противоречий в присутствии присяжных не выясняются причины изменения ими показаний.

Как показывает практика, любые вопросы к подсудимому относительно исследованных его признательных показаний однозначно ведут к обсуждению процесса собирания доказательств.

Для того чтобы избежать нарушения закона, чаще всего после оглашений показаний подсудимых им вообще никаких вопросов не задают. Если у сторон есть какие-либо сомнения относительно допустимости данных доказательств, то все возникающие вопросы исследуются в отсутствие присяжных заседателей до оглашения показаний.

Допрос свидетелей тоже происходит только по фактическим обстоятельствам – никаких характеризующих данных, наличия многочисленных детей, больных близких родственников (если это только напрямую не связано с предъявленным обвинением).

Краткость, зрелищность, визуализация, непосредственное исследование доказательств – таковы основные рекомендации для исследования доказательств в суде с участием присяжных.

В процессе рассмотрения уголовного дела о преступлении против правосудия государственным обвинителем использована специфическая тактика представления доказательств.

Так, с участием присяжных заседателей рассмотрено уголовное дело в отношении П., осужденного приговором Красноярского краевого суда от 3 февраля 2011 г. (приговор вступил в законную силу 28.06.2012) за совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 297 УК РФ – неуважение к суду, выразившееся в оскорблении судьи, участвующего в отправлении правосудия, при следующих обстоятельствах.

Поскольку П. оскорбил судью, используя нецензурную брань, с целью недопущения нецензурных высказываний в ходе судебного разбирательства и полного всестороннего исследования доказательств обвинения при оглашении заключения судебно-лингвистической экспертизы по ходатайству государственного обвинителя присяжным заседателям были переданы копии выводов данной экспертизы для обозрения. При этом нецензурные высказывания государственным обвинителем вслух не произносились,

в то же время присяжные заседатели имели возможность узнать, какие именно фразы высказывал подсудимый в адрес судьи. Исследование данной экспертизы происходило во время допроса потерпевшего. При таких обстоятельствах потерпевший также, не повторяя оскорбительные нецензурные выражения, пояснил, что подсудимый высказывал в его адрес фразы, указанные в выводах судебно-лингвистической экспертизы.

Аналогичным образом были допрошены и свидетели. После окончания допросов переданные присяжным заседателям копии выводов экспертизы были возвращены ими секретарю судебного заседания.

Считается, что фотографии трупов, вещественные доказательства со следами крови могут оказать воздействие на присяжных, в связи с чем их демонстрация при рассмотрении дела не допускается. Вместе с тем встречались судебные решения, вынесенные в других регионах, из которых следует, что присяжным не представляются фотографии обезображенных трупов. По этому поводу в судебной практике пока нет единого мнения.

В соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства присяжные заседатели выносят вердикт, не мотивируя свое решение, а потому остается неизвестным, какие доказательства ими были приняты, какие отвергнуты и по каким причинам, что повлияло на их ответы в вопросном листе, каким образом соблюдение требований закона либо нарушения законодательства отразились на принятом решении. Указанные обстоятельства значительно осложняют совершенствование тактики представления сторонами доказательств при рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей.

Так, приговором Красноярского краевого суда от 21 февраля 2005 года в соответствии с вердиктом присяжных заседателей Г. и П., обвиняемые в совершении преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 3 ст. 162, п. «в, д, ж, з» ч. 2 ст. 105, ч. 2 ст. 167 УК РФ, были оправданы. Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РФ приговор был отменен, дело направлено на новое судебное рассмотрение. Поскольку подсудимый Г. после оправдания находился под стражей в связи с осуждением его по другому уголовному делу, то он смог предстать перед судом, а подсудимый П., оказавшись на свободе, скрылся, в судебное заседание не явился, был объявлен в федеральный розыск. При таких обстоятельствах повторное рассмотрение уголовного дела происходило только в отношении Г., в отношении П. производство по делу было приостановлено. Приговором суда от 29.05.2006 на основе вердикта присяжных заседателей Г. был признан виновным в совершении инкриминируемых ему преступлений. В 2008 году было рассмотрено уголовное дело в отношении П., который вердиктом коллегии присяжных заседателей оправдан.

При наличии одних и тех же доказательств разными коллегиями присяжных заседателей приняты противоречивые решения. Более того, при повторном рассмотрении дел в отношении Г. и П. доказательства представлялись одним и тем же государственным обвинителем.

Как показывает практика, наиболее распространенным нарушением уголовно-процессуального законодательства является доведение до присяжных заседателей информации, касающейся процедуры собирания доказательств.

При этом сторона в процессе, строго придерживающаяся соблюдения особенностей судебного следствия, в ряде случаев оказывается в неравном положении с другими участниками процесса, нарушающими закон.

По уголовному делу в отношении К., П., О. и братьев З., оправданных приговором суда от 10 мая 2006 года, в ходе судебного разбирательства подсудимые и их защита систематически ссылались на обстоятельства правового характера, связанные с процедурой собирания доказательств.

Так, адвокат в присутствии присяжных заседателей заявлял о предъявлении обвинения и допросе подсудимого К. в болезненном состоянии, при этом сам К. сделал заявление следующего содержания о применении недозволённых методов ведения следствия и продемонстрировал присяжным заседателям шов от раны в области живота.

О применении в отношении себя недозволённых методов ведения следствия, в результате которых якобы оговорили себя, заявили и другие подсудимые.

Такого рода заявления сторона защиты делала, несмотря на то, что судом было отказано в удовлетворении ходатайств о признании недопустимыми доказательств, на которые ссылались названные лица. Все указанные ими факты проверялись и не нашли своего подтверждения.

Таким образом, государственный обвинитель в силу ст. 335 УПК РФ не имел возможность представить присяжным соответствующие документы в опровержение доводов защиты.

Конечно, председательствующий судья сделал присяжным заседателям соответствующие разъяснения, указав, что в их присутствии не исследуются обстоятельства, касающиеся действий сотрудников органов внутренних дел, которые могут свидетельствовать о законности либо незаконности проведенных следственных действий, и попросил не принимать во внимание при вынесении вердикта обстоятельства, которые могут ставить под сомнение законность представленных им доказательств. Но, насколько эффективна данная форма реагирования, можно судить и потому, что в результате присяжными был вынесен оправдательный вердикт.

В дальнейшем судебной коллегией по уголовным делам Верховного суда РФ оправдательный приговор был отменен, в ходе повторного рассмотрения дела все подсудимые были признаны виновными.

Как показывает практика, несмотря на все запреты, не удастся избежать незаконного воздействия на присяжных, следовательно, необходимо продумывать действенные рычаги нейтрализации такого воздействия.

Обращение председательствующего судьи к присяжным заседателям с просьбой не принимать во внимание озвученную стороной защиты информацию относительно процедуры собирания доказательств представляется недостаточным. В данном случае целесообразнее было бы позволить стороне обвинения опровергнуть заявления защиты, представив присяжным заседателям соответствующие документы.

Как ранее было сказано, существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства, которые ограничили права участников уголовного судопроизводства на представление доказательств либо повлияли на содержание поставленных перед присяжными заседателями вопросов или на содержание данных присяжными заседателями ответов, являются основанием для отмены оправдательного приговора, вынесенного на основе вердикта присяжных заседателей.

Вместе с тем сложившаяся судебная практика непоследовательна в оценке нарушений уголовно-процессуального законодательства, допускаемых при рассмотрении дел.

Так, приговором Красноярского краевого суда от 20 мая 2008 года по предъявленному обвинению в совершении преступлений, предусмотренных п. «з» ч. 2 ст. 105, п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ, в соответствии с вердиктом присяжных заседателей Б. был оправдан в связи с непричастностью к совершению преступления.

Рассмотрев кассационное представление, судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РФ, установила, что «разрешенные в присутствии присяжных заседателей вопросы – о возможности продолжения судебного разбирательства в отсутствие свидетелей, об исследовании протоколы обыска, рапорта помощника начальника отдела полиции, протокола получения образцов для сравнительного исследования, заключения судебно-биологической экспертизы, заявления Б. о дополнительном допросе, протоколов допросов в качестве подозреваемого и обвиняемого, о возможности окончания судебного следствия в отсутствие потерпевших и свидетеля – также нельзя расценивать как нарушение уголовно-процессуального закона, отразившееся на мыслительном процессе присяжных заседателей при вынесении оправдательного вердикта». В своем решении Верховный суд РФ указал, что «с формальной точки зрения следует признать совершение подобных действий не соответствующими положениям ч. 2 ст. 334 УПК РФ о разграничении компетенции присяжных заседателей и об определении круга вопросов, которые могут разрешаться в их присутствии. Однако разрешение указанных ходатайств в присутствии присяжных засе-

дателей никоим образом не отразилось на сущности принятого присяжными заседателями решения об оправдании Б.; далее Верховный суд РФ проанализировал доказательства и указал, что при совокупности таких данных судебная коллегия пришла к выводу, что оспариваемые государственным обвинителем действия Б., совершенные в присутствии присяжных заседателей, не отразились на их решении об оправдании Б., так как следует считать, что присяжные исходили из достаточности либо недостаточности исследованных в их присутствии доказательств».

Принимая указанное решение, Верховный суд РФ фактически дал оценку достаточности исследованных в присутствии присяжных заседателей, доказательств, а также самостоятельно определил, чем руководствовались присяжные заседатели, принимая решение об оправдании Б.

Аналогичное решение Верховным судом РФ было принято по уголовному делу в отношении Ж., оправданного по п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ приговором Красноярского краевого суда 17 сентября 2010 года.

При рассмотрении данного дела в течение судебного разбирательства в нарушение требований ст. ст. 334, 335 УПК РФ адвокат и подсудимый Ж. вели себя таким образом, что смогли довести до присяжных заседателей информацию, оказавшую на них воздействие при вынесении ими оправдательного вердикта, когда они признали недоказанным совершение самого деяния.

По нашему мнению, указанные нарушения препятствовали объективной оценке присяжными заседателями всех обстоятельств дела и выражению ими при вынесении вердикта их истинного волеизъявления.

Однако, оставляя оправдательный приговор суда без изменения, судебная коллегия указала, что не может согласиться с доводами кассационного представления государственного обвинителя о том, что данные нарушения могли вызвать предубеждение у присяжных заседателей, повлиять на содержание ответов на поставленные перед ними вопросы».

Такой подход к оценке допускаемых сторонами нарушений представляется противоречащим требованиям уголовно-процессуального законодательства. И поскольку мыслительный процесс присяжных заседателей при вынесении ими вердикта остается для всех закрытым, то соответственно несоблюдение требований закона, регламентирующего особенности судебного следствия в суде с участием присяжных заседателей, следует рассматривать как основание для отмены приговора.

В противном случае фактически происходит узаконивание допускаемых сторонами нарушений уголовно-процессуального законодательства, что может послужить для других негативным примером для подобного поведения с целью воздействия на присяжных заседателей для достижения выгодного результата рассмотрения дела.

Необходимо отметить, что в ряде случаев Верховный суд РФ придерживается иной точки зрения.

Так, определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РФ от 22 мая 2008 года отменен приговор Красноярского краевого суда от 17 декабря 2007 года в отношении Д., оправданного по п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ.

Отменяя приговор, судебная коллегия указала, что исследование в присутствии присяжных заседателей процессуальных и других вопросов права, не входящих в их компетенцию, расценивается как незаконное воздействие на присяжных заседателей.

Несмотря на то, что в каждом случае допускаемых нарушений председательствующим делались замечания и соответствующие разъяснения, тем не менее Верховный суд РФ посчитал, что систематическое нарушение стороной защиты требований уголовно-процессуального закона при судебном разбирательстве дела не могло не повлиять на ответ присяжных заседателей при вынесении вердикта.

Таким образом, в отношении одних и тех же нарушений Верховным Судом РФ принимаются различные решения.

При таких обстоятельствах на сегодняшний день остается актуальной проблема отсутствия единообразного подхода к оценке нарушений уголовно-процессуального законодательства, допускаемых при рассмотрении дела в суде с участием присяжных заседателей.

Практика рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей за 2021 год показала, что сотрудниками районных и городских прокуратур края применялись различные тактические приемы в ходе судебного следствия.

Так, Минусинским городским судом на основании вердикта коллегии присяжных заседателей вынесен обвинительный приговор в отношении Н., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ.

По обстоятельствам дела подсудимый в ходе произошедшего конфликта с Т. зашел к себе в квартиру, взял два ножа и, вернувшись во двор дома, нанес удары в различные части тела Т. От полученных телесных повреждений потерпевший скончался на месте.

Основной задачей в доказывании вины подсудимого являлось убеждение присяжных заседателей в том, каким именно ножом наносились телесные повреждения. При этом по уголовному делу имелся прямой свидетель совершенного преступления, который мог указать на событие и орудие преступления, однако в ходе предварительного следствия сведения о нем были засекречены.

Государственный обвинитель, понимая, что допрос без визуального контакта у коллегии присяжных заседателей может вызвать сомнение в правдивости показаний, встретился со свидетелем, убедил его раскритиковать свою личность и дать показания перед присяжными заседателями.

Впоследствии стороной обвинения в присутствии указанного свидетеля присяжным заседателям представлены на обозрение ножи, изъятые на месте преступления, свидетелю задан вопрос о том, узнает ли он какой-либо нож, на что тот ответил утвердительно, указав на один из ножей как на орудие преступления, что подтверждалось заключением криминалистической экспертизы и другими доказательствами по делу.

Подобный тактический прием позволил государственному обвинителю наглядно продемонстрировать орудие преступления, довести до сведения присяжных заседателей данные о событии, которое наблюдал свидетель в момент причинения смерти потерпевшему.

Правильно выбранный момент представления доказательств, в том числе на стадии дополнения судебного следствия, позволяет государственному обвинителю опровергнуть версию стороны защиты.

Подобный прием применен помощником прокурора Свердловского района г. Красноярска при поддержании обвинения в отношении М.

Орудием преступления по данному уголовному делу являлся нож длиной 33 см. Стороной защиты заявлялось, что М., почувствовав, как его душат подушкой, откинув ее, взял первый попавшийся под руку предмет (как следует из показаний М., он считал, что это огурец) и отмахнулся от напавшего.

После демонстрации ножа присяжным заседателям сторона защиты изменила свою позицию, выдвинув версию, что М. в силу своей близорукости не мог без очков рассмотреть, какой именно предмет он взял.

Государственный обвинитель намеренно не проявил инициативу к просмотру видеозаписи проверки показаний обвиняемого на месте преступления. При этом в ходе просмотра видеозаписи по ходатайству стороны защиты установлено, что подсудимый М. без очков ориентируется в пространстве и не испытывает никаких затруднений. Данное обстоятельство грамотно использовано государственным обвинителем, который акцентировал на нем внимание коллегии присяжных.

В результате, несмотря на отсутствие прямых свидетелей преступления, выбранная государственным обвинителем тактика, выработанная на основе досконального изучения материалов дела, привела к вынесению единогласного обвинительного вердикта.

Как показывает практика, даже незначительные, на первый взгляд, детали имеют иногда существенное значение при принятии решения присяжными.

Например, А. обвинялся в совершении в отношении малолетней М. насильственных действий сексуального характера, которую, опасаясь привлечения к уголовной ответственности за указанное преступление, впоследствии убил и с целью сокрытия следов преступлений сжег ее труп.

В ходе осмотра места происшествия в топке печи бани, принадлежащей А., обнаружены и изъяты 7 стеклянных колбочек пробников духов «Oriflame».

В судебном заседании мать погибшей пояснила, что занималась продажей продукции фирмы «Oriflame» и накануне исчезновения ребенка дала ей 10 пробников для продажи в школе.

Сторона защиты в опровержение того факта, что обнаруженные пробники принадлежали потерпевшей, представила иную версию их появления в печи, сославшись на то, что А. сжег там вещи своей бывшей сожительницы, которая во время их совместного проживания с 2005 по 2010 год также занималась распространением продукции «Oriflame».

Не ограничившись имеющимися в материалах уголовного дела документами, государственный обвинитель запросил сведения из компании «Oriflame». Согласно полученному ответу изъятый из топки печи бани А. пробник туалетной воды «Ловен Гарден» поступил в продажу только в апреле 2012 г., что полностью дискредитировало версию защиты.

Приговором Красноярского краевого суда на основании единогласного вердикта коллегии присяжных заседателей С. признан виновным в совершении убийства семьи, состоящей из трех человек, в том числе малолетнего ребенка. Вину в совершении данного преступления подсудимый С. не признавал.

В качестве основного доказательства непричастности стороной защиты представлена детализация телефонных соединений, согласно которой в момент инкриминируемого преступления подсудимый разговаривал по телефону и не мог совершить преступление.

Однако государственным обвинителем установлено, что время, указанное в детализации, томское, а не местное. Дождавшись момента окончания представления доказательств стороной защиты, прокурор обратил внимание присяжных на данное обстоятельство, тем самым алиби подсудимого было опровергнуто.

Принципиальная и последовательная позиция государственных обвинителей, правильная тактика представления доказательств, аргументированное выступление в прениях при рассмотрении большинства дел позволили добиться вынесения присяжными заседателями обвинительного вердикта и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Так, в процессе судебного следствия по находящемуся в производстве Партизанского районного суда уголовному делу в отношении Ц., обвиняе-

мого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30 ч. 2 ст. 105 УК РФ, подсудимый и потерпевшая отрицали обстоятельства произошедшего. С учетом возникших сложностей государственным обвинителем был разработан грамотный план представления доказательств, в обоснование виновности подсудимого коллегии присяжных предъявлены дополнительные свидетели, ранее не допрошенные в ходе досудебного производства. При исследовании доказательств, находящихся на цифровом носителе, использованы технические средства, обеспечившие зрелищность исследуемых видеоматериалов (проектор и экран). Перечисленные меры позволили добиться вынесения коллегией присяжных заседателей обвинительного вердикта.

При рассмотрении Мотыгинским районным судом уголовного дела в отношении Д., обвиняемого по п. 3 ст. 30 ч. 1 ст. 105 УК РФ, особая сложность заключалась в том, что потерпевший в период предварительного расследования изменил свои показания в пользу подсудимого, отрицая существование реальной опасности для своей жизни в момент выстрелов и утверждая о наличии у подсудимого возможности довести свой умысел до конца.

Грамотное вступительное заявление государственного обвинителя, продуманная тактика представления доказательств с демонстрацией оружия, гильз, обнаруженных на объектах, изъятых с места происшествия, отверстий, образованных в результате производства выстрелов, фототаблиц, прилагаемых к протоколам следственных действий, аргументированный анализ доказательств в прениях позволили государственному обвинителю убедить присяжных заседателей в виновности подсудимого.

В ходе рассмотрения Богучанским районным судом уголовного дела в отношении Н., обвиняемой в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ, особую трудность вызвали отсутствие очевидцев совершенного преступления и позиция подсудимой, отрицавшей свою вину. Тщательно спланированный государственным обвинителем допрос Н. с исследованием протокола проверки ее показаний на месте преступления позволили продемонстрировать присяжным заседателям недостоверность показаний подсудимой и в совокупности с убедительным выступлением показать несостоятельность позиции стороны защиты в целом.

Распространенной ошибкой выступлений в прениях является отсутствие при анализе доказательств обращения государственного обвинителя к присяжным. Чтобы привлечь внимание присяжных заседателей к выступлению, акцентировать их внимание на существенных моментах, следует постоянно обращаться к ним, используя фразы «Давайте вспомним», «Обратите внимание» и др.

Государственным обвинителям необходимо уделять особое внимание подготовке к поддержанию обвинения по делам, которые поступили в суд для повторного рассмотрения после отмены оправдательных приговоров, анализу возможных причин вынесения таких решений, принимать меры к устранению упущений в работе, прорабатывать различные варианты изменения тактики представления доказательств. В итоге такая работа государственного обвинителя позволит принять законное и обоснованное решение по уголовному делу, рассмотренному с участием присяжных заседателей.

Комментарий к прил. 8

***Некоторые вопросы представления доказательств
при рассмотрении уголовных дел в суде
с участием присяжных заседателей***

Рассмотрение уголовных дел судами с участием присяжных заседателей в РФ началось в 1993 г. За это время накоплен большой опыт участия прокуроров в этой сфере уголовного судопроизводства.

Роль государственного обвинителя в суде с участием присяжных заседателей очень высока, начиная со стадии предварительного слушания уголовного дела, где окончательно решается вопрос о форме судопроизводства, и заканчивая принесением апелляционного представления.

Также велика роль государственного обвинителя в отборе присяжных заседателей и в ходе судебного следствия, где им зачитывается резолютивная часть обвинительного заключения, заявляются ходатайства и исследуются доказательства.

В комментируемом приложении исследуются вопросы представления доказательств при рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей, анализируется сложившаяся в Красноярском крае судебная практика рассмотрения уголовных дел с их участием.

Выявлены особенности работы государственного обвинителя в суде с участием присяжных заседателей, к которым отнесены, в частности, некоторые навыки, которыми должен обладать гособвинитель: быть одновременно следователем и психологом, понимать и «считывать» реакции не только противоположной стороны, но и реакции присяжных заседателей.

Обосновывается тезис об обязательной тщательной подготовке гособвинителя к судебным заседаниям с присяжными заседателями, поскольку данная категория судей несколько далека от юриспруденции, что требует работы с ними на доступном для них языке, соблюдая при этом требования закона.

Грамотная работа гособвинителя должна быть построена на каждом этапе процесса с участием присяжных заседателей: на этапе формирования коллегии присяжных, вступительных заявлений сторон, представления доказательств, прений, формирования вопросного листа, напутственного слова председательствующего.

В приложении подробно рассматриваются вопросы формирования коллегии присяжных заседателей: заполнение анкет, заявление отводов; вопросы оглашения вступительных заявлений государственного обвинения и защитника.

Вопросы формирования коллегии присяжных заседателей, возможности сторон воспользоваться правом мотивированного отвода подробно освещены в приложении с учетом новейшей судебной практики Конституционного суда РФ (Постановление Конституционного суда РФ от 27.09.2022 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности ч. ч. 1 и 2, п. 1 ч. 3 ст. 56 и ст. 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина В. И. Борисова»).

С учетом новейшей судебной практики проанализированы вопросы правомочий суда апелляционной инстанции пригласить присяжных в судебное заседание для выяснения обстоятельств предполагаемого нарушения тайны их совещания или иных нарушений уголовно-процессуального закона при обсуждении и вынесении вердикта (Постановление Конституционного суда РФ от 07.07.2020 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 3 ст. 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Р. А. Алиева»).

В приложении описаны некоторые особенности представления доказательств при рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей, связанные с отсутствием возможности у участников процесса каким-либо образом комментировать представляемое доказательство, обращать внимание присяжных на какие-то моменты. Все эти действия допустимы только в ходе прений, когда выступающие дают оценку всем исследованным доказательствам.

Акцентируется внимание на том, что, в соответствии с требованиями закона, в присутствии присяжных заседателей не исследуются вопросы, связанные с процедурой собирания доказательств, в связи с чем, в случае оглашения показаний подсудимого, потерпевшего, свидетелей и ввиду наличия существенных противоречий в присутствии присяжных не выясняются причины изменения ими показаний.

В документе описаны обстоятельства, которые значительно осложняют совершенствование тактики представления сторонами доказательств при рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей. Так, в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства,

присяжные заседатели выносят вердикт, не мотивируя свое решение, а потому остается неизвестным, какие доказательства ими были приняты, какие отвергнуты и по каким причинам, что повлияло на их ответы в вопросном листе, каким образом соблюдение требований закона либо нарушения законодательства отразились на принятом решении.

Затронута проблема отсутствия единообразной практики Верховного суда РФ по вопросу оценки нарушений уголовно-процессуального законодательства, допускаемых при рассмотрении дела в суде с участием присяжных заседателей, приведены соответствующие примеры.

Также в приложении были обозначены распространенные ошибки гособвинителей при выступлении в прениях, которые связаны с отсутствием при анализе доказательств обращения государственного обвинителя к присяжным.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Учебное пособие подготовлено на кафедре уголовного процесса и криминалистики Юридического института Сибирского федерального университета:

Дубынин Евгений Анатольевич, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры СФУ, федеральный судья в почетной отставке (глава 3, параграф 3.1 – в соавторстве с Л. В. Майоровой и И. И. Писаревским, учебные задания – в соавторстве с И. И. Писаревским);

Иванова Инна Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры СФУ (список литературы, комментарии к приложениям);

Майорова Людмила Викторовна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры СФУ (глава 3, параграф 3.1 – в соавторстве с Е. А. Дубыниным и И. И. Писаревским, приложения 2–8) – ответственный редактор;

Назаров Александр Дмитриевич, доцент, доктор юридических наук, заведующий и профессор кафедры СФУ, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики СПбГУ (предисловие, введение, заключение – в соавторстве с И. И. Писаревским) – общая редакция пособия;

Писаревский Илья Игоревич, кандидат юридических наук, доцент кафедры СФУ (предисловие, введение, заключение – в соавторстве с А. Д. Назаровым), главы 1, 2, 3: параграф 3.1 – в соавторстве с Е. А. Дубыниным и Л. В. Майоровой; параграфы 3.2 и 3.3, учебные задания – в соавторстве с Е. А. Дубыниным, приложение 1) – научный редактор.

Учебное издание

Майорова Людмила Викторовна
Назаров Александр Дмитриевич
Писаревский Илья Игоревич
Дубынин Евгений Анатольевич
Иванова Инна Геннадьевна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР:
ОБЩИЕ И МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Учебное пособие

Редактор *Т. М. Пыжик*
Корректор *В. Р. Наумова*
Компьютерная верстка *Н. Г. Дербенёвой*

Подписано в печать 20.02.2024. Печать плоская. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 13,25. Тираж 100 экз. Заказ № 18707

Библиотечно-издательский комплекс
Сибирского федерального университета
660041, Красноярск, пр. Свободный, 82а
Тел. (391) 206-26-16; <http://bik.sfu-kras.ru>
E-mail: publishing_house@sfu-kras.ru